

ПРАВА НА ГРАЖДАНИТЕ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

Том I

Правен режим
на защитата на правата на човека
в Европейския съюз



Библиотека
Студии по Европейско право

Атанас СЕМОВ е доктор по право на ЕС (2007 г.) и доктор на юридическите науки (2012 г.), доцент в Юридическия факултет на Софийския университет „Свети Климент Охридски“ и ръководител на Международната магистърска програма „Право на ЕС“, титуляр на Катедра „Жан Моне“ на Европейската комисия в СУ, директор на Института по Европейско право, заместник-председател на Българската асоциация по международно право, главен редактор на „Международния журнал по ядрено право“ и Вицепрезидент на Световния съвет на ядрените работници и експерти – Париж.

**2013 година –
Европейска година на гражданите**

Доц. д.ю.н. АТАНАС СЕМОВ
катедра „Жан Моне“

**ПРАВА
НА ГРАЖДАНИТЕ
НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ**

Том I

**Правен режим
на защитата на правата на човека
в Европейския съюз**

София • 2013
Университетско издателство „Св. Климент Охридски“

© 2012, Атанас Марков Семов
© 2012, Университетско издателство „Св. Кл. Охридски“
© 2012, Институт по Европейско право (www.eubg.eu)
Редактор *Александър Бацов*

ISBN 978-954-07-3447-7

ОСТРО КРИТИЧЕН ТРУД НА УТВЪРДЕН ЕВРОПЕЙСКИ УЧЕН

Двухтомникът „Права на гражданите на Европейския съюз“, който с голямо удоволствие приех да рецензирам, е посветен на изключително важна и трудна за разбиране материя. Договорът от Маастрихт очерта контурите на европейското гражданство, но след това концепцията се обогатява непрестанно. Тя бе значително засилена съвсем неотдавна с Договора от Лисабон, който даде на Хартата за основните права на ЕС същата правна сила, като на Учредителните договори. Гражданите ще възприемат Европа по-лесно, ако знаят, че притежават гарантирани права в отношенията си с Европейския съюз.

Настоящият текст притежава две важни качества – педагогическо и научно. Педагогическо, защото за читателите, които не са юристи, ще представлява особено полезно средство за добро разбиране на правата, с които разполага като европейски гражданин. Този текст ще бъде особено полезен и на студентите от всички специалности и най-вече „Право“, а и на практикуващите юристи – всички, които искат да задълбочат знанията си за ЕС и неговата правна система. Този труд обхваща по систематичен и задълбочен начин всички елементи на гражданството на ЕС, сред които основните права, политическите и икономическите права.

Но трудът на Атанас Семов е нещо много повече от учебник. Това е научен труд с висока стойност. Авторът изследва европейското гражданство по критичен начин – понякога толкова критичен, че е трудно да се съгласиш. Анализът например на Хартата на основните права (Първа част) е безпощаден към текста и неговите автори, макар някои от критиките да са основателни. По същия начин е критикувано и присъединяването на ЕС към ЕКПЧ – но процесът няма как да не бъде твърде сложен заради необходимостта от отчитане на спецификите на правната система на ЕС и на монопола на Съда на ЕС над тълкуването и преценката за валидност на съюзните правни

норми (Втора част). Преговорите по присъединяването продължават и днес и очевидно ще продължат още доста време...

Именно този критичен подход обаче допълва високата полезност на тази книга. И знаем, че не можехме да очакваме друго от Атанас Семов, ако познаваме неговите изследователски качества и оригиналност на мисълта! Разбира се, не всички негови тези са безспорни, но те свидетелстват за интелектуалното богатство на това ново поколение юристи от Централна и Източна Европа, които израснаха след последното разширяване на ЕС. Именно благодарение на техния нов поглед към интеграционния съюз класическата доктрина се обогатява и „освежава“.

Позволявам си да препоръчам тази книга да бъде преведена на френски или английски език, за да стане заслужена част от патримониума на европейската доктрина.

Този двутомник е във всички случаи свидетелство и за привързаността на автора към европейската интеграция, която блестящо защитава. Пред нас е поредно доказателство за научните качества на Атанас Семов – и аз не се учудвам, че той стана най-младия до сега в България доктор на юридическите науки.

За мен винаги е било голямо удоволствие да работя с него и да участвам в Международната магистърска програма „Право на ЕС“, която той ръководи и която се ползва от високия патронаж на българския Министър-председател и на френския посланик в България.

Пожелавам му никога да не губи своя ентузиазъм и своя критичен дух, който отличава неговата ярка личност, за да продължи със своята наукотворна функция в България и в Европа!

Страсбург – Венеция, 1 декември 2012 г.

Нека се поздравим днес с 3-ата годишнина от влизането в сила на Лисабонския договор!

Проф. д-р Флоранс БЕНОВА-РОМЕР,
Генерален секретар на Европейския университетски център
по права на човека и демократизация – Венеция,
Почетен президент на Университета „Робер Шуман“ – Страсбург,
Почетен доктор на Софийския университет „Свети Климент Охридски“
и член-кореспондент на Института по Европейско право – София

ПРЕДГОВОР

Европейският съюз е уникална правна конструкция. Създава се с международни договори, сключени от суверенни държави-членки, но не е международна организация най-малкото защото самостоятелно упражнява предоставени управленски правомощия (реална и пряка власт) – той е властова структура. Основава се на правната регламентация на широк кръг икономически отношения, но е не бизнес-структура. Неговият правопорядък се основава на перфектни международни договори, но не е част от международното право, а е самостоятелен правен ред, принципно различен от международното право. Учредителните му актове съдържат редица конституционни характеристики, но не представляват формална конституция. Съюзът разполага със свои територия, население и власт (според класическата дефиниция на държавата), но не е държава и не е държавно формиране – не разполага със собствен суверенитет, не е федерация или конфедерация (според класическите понятия). Има свои външни граници, своя валута, свой вътрешен политически и избран процес, свой самостоятелен правопорядък, своя външна политика, свое гражданство и най-сетне (вече) своя правосубектност – и въпреки това не е държава и не се стреми да се превърне в държавно формиране.

Това е формиране без аналог в международните отношения, което не може да бъде определено с нито един от познатите правни термини. Европейският съюз днес условно може да бъде определен като изграждаща се федерация на държави и граждани.

Ключов елемент в това изграждане е създаването на цялостна хуманитарна легитимност. Големият проблем на интеграцията в началото на новия век не е толкова това, че той е „икономически гигант, но политическо джудже“, нито „кой отговаря на телефона на Европа“, каквото впечатление неоснователно се създаде около реформаторските усилия с Конституцията за Европа (пропаднала през 2005 г.) и Лисабонския договор (влязъл в сила през декември 2009 г.). Големият проблем е този „икономически гигант“ да бъде и ху-

манитарен гигант. Ако свободното движение на работници е подчинено на изключително детайлна и ефективна правна уредба, то изисква и добра правна уредба на основните човешки права, свързани с него. Ако в основополагащите декларации (преамбюлите на Учредителните договори) изрично се прогласяват „хуманистичното наследство“, „универсалните ценности на ненакърнимите и неотчуждимите права на човешката личност, както и свободата, демокрацията, равенството и правовата държава“, ако изрично и повторно (не случайно) се потвърждава „привързаност към принципите на свободата, демокрацията и зачитането на правата на човека и основните свободи, както и принципа на правовата държава“ и отделно изрично „зачитането на основните социални права“ и „солидарността между народите“ заедно с волята за „установяване на пространство на свобода, сигурност и правосъдие“ и „създаването на общо гражданство“ – всичко това е невъзможно без единен каталог на основните права в ЕС и единен правен статус на гражданина в ЕС.

Изграждането на цялостна, устойчива и ефективна хуманитарна правна основа на европейската интеграция изисква създаването на цялостен, устойчив и ефективен каталог на основните права, придружен с цялостен, устойчив и ефективен механизъм за тяхното гарантиране, осъществяване и защита. Днес този каталог се основава на един особен правен инструмент – Хартата на основните права на ЕС, и на един уникален правен институт – гражданството на Европейския съюз. Те представляват условна цялост – като „приближават ЕС до гражданите“ (една от основните задачи на реформата от последното десетилетие), всъщност да придадат на ЕС не просто и само необходимата демократична и хуманна легитимност, а да го превърнат в действителна правна конструкция с характеристиките на правова държава, без да става формална държава.

Проблематиките на правата на човека и гражданството на ЕС са неразривно свързани. Те не просто взаимно се допълват и осмислят – това са двата вектора на правното превръщане на икономическата интеграция в гражданска! И тяхното познаване е от първостепенна важност за националните юристи, за управленския елит, за гражданското общество!

Именно поради това реших да посветя усилията си – благодарение и на предоставения ми от Европейската комисия в рамките на Софийския университет „Свети Климент Охридски“ статут Chair Jean Monnet – на един цялостен анализ на тези изключително важни вектори. В Том I ще анализирам с нескрита критичност много противоречивия акт Харта на основните права на ЕС, добила правна сила на първичен източник с влизането в сила на Лисабонския договор през декември 2009 г., и също така противоречивия и белязан и до днес от нерешени проблеми процес на присъединяване на ЕС към Европейската конвенция за правата на човека и основните свободи от 1950 г., което също стана възможно (и задължително) едва с влизането в сила на Лисабонския договор. В Том II ще анализирам института на гражданството на ЕС – с много по-малко критичност заради виждането, че там уредбата далеч не е така компромисна, и с разбирането за неделима свързаност с материята на свободното движение на хора в Европейския съюз.

Не мога да претендирам, че анализът е съвсем изчерпателен – дори напротив: ще бъде щастлив и задачата ми ще бъде изпълнена, ако след някои добри опити, които я предшества, последват множество по-задълбочени и детайлни научни изследвания на български автори, каквито, убеден съм, нашата школа вече успешно създава.

И не мога да не поднеса своята огромна благодарност на Софийския университет за това, че представлява най-чистата и възвишена академична среда в България, и на неговата Международна магистърска програма „Право на ЕС“, която ме поддържа с всекидневна професионална и интелектуална провокация; на моите колеги от Юридическия факултет начело с деканите проф. Димитър Токушев, проф. Тенчо Колев и проф. Сашо Пенев, които подкрепят усилията ми, и от Катедрата „Международно право и международни отношения“ и най-вече на обаятелната и несъмнено най-ерудирана у нас наша учителка по Европейско право доц. Юлия Захариева!

Щастлив съм, че в най-неадекватното време на България имам възможността да се занимавам с наука...

1 ноември 2012 г.

Атанас СЕМОВ

Въведение на том I

ПРАВАТА НА ЧОВЕКА И ЕВРОПЕЙСКАТА ИНТЕГРАЦИЯ

Това е историята за една дълги години несподелена любов, в крайна сметка прераснала в брак по сметка... Това е историята за надмогването на икономическия реализъм и надграждането му с широка ценностна надстройка.

Това е историята за едно дълго и последователно превръщане. Превръщането на европейското икономическо обединяване в комплексен политически процес. И за превръщането на европейския гражданин от адресат на интеграционните норми в субект на европейската „федерация на държави и граждани“.

Бракът по сметка бе сключен на 13 декември 2007 г., когато държавите-членки на ЕС подписаха Договора за реформи от Лисабон и сякаш се видя краят на половинвековното колебание и на дългогодишната раздяла. Държавите изрично и категорично предвидиха – най-сетне – присъединяване на Европейския съюз, роден през 1952 г., към Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи (ЕКПЧ), родена през 1950 г., и – не така категорично, но също най-сетне – удостоиха със силата на най-висш правен източник Хартата на основните права на ЕС (ХОПЕС), родена през 2000 г.

След Лисабон европейският интеграционен процес, започнал с Декларацията на Робер Шуман от 9 май 1950 г., най-сетне се „събра“ в единен правен субект – Европейски съюз, юридическо лице и правоприменик на Европейската общност (преди това „приютила“ материите от компетентността на първата Европейска общност за въглища и стомана)¹. За сметка на това обаче единният субект бе коронясан не с една, а с цели две корони – ЕКПЧ и ХОПЕС. И усеща-

¹ По съображения по-скоро от емоционален, отколкото от юридически ред Европейската общност за атомна енергия, създадена през 1958 г. с Римските договори, не беше прекратена и съществува като самостоятелно юридическо лице редом с ЕС, но тясно свързана с него с общи институции и едни и същи членуващи държави.

нето за раздвояване остана... Остана и усещането за твърде голяма политическа целесъобразност² за сметка на правната ефективност...

С иначе възвишената воля за „приближаване на ЕС към гражданите“ и „изграждане на единно пространство на основните права“ учредителният законодател (междуправителствената конференция) уреди два режима – вътрешен и външен. Може да се приеме, че този подход съответства на конституционния модел на суверенните държави – вътрешен конституционен каталог на основните права и признаване на външния, общоевропейски каталог (Европейската конвенция). Основните особености на организацията на европейската интеграция обаче принципно отличават съюза от държавната организация – той не притежава суверенитет, а се състои от суверенни държави. Той не може да бъде страна по ЕКПЧ като държавите. Неговият съд (в Люксембург) не може да бъде подчинен на преценката на Европейския съд по правата на човека (в Страсбург).

Правният ред на европейската интеграционна конструкция е самостоятелен правопорядък. След Лисабонския договор той е снабден с два ключови конституционни инструмента. Проблемът е, че закрепените в тях права са в много голяма степен идентични, което донякъде обезсмисля съществуването им поотделно, а в същото време между тях не се изгражда достатъчно пълна съгласуваност. В началото на 2013 г. единият от двата инструмента (Конвенцията) все още не е пълноценно приложим, тъй като процесът на присъединяване на ЕС все още е далеч от приключване.

² „Хартата представлява операция на политическия и социалния маркетинг. Понеже общият пазар не е достатъчен, трябва да продадем на 350 милиона европейци вече и хуманизъм, да продадем на 350 милиона европейски граждани един симпатичен текст, бликащ от човешка топлина...“ – **Jean-Emmanuel RAY**, *Les nouveaux droits*, Regards sur l'actualité, numéro spécial « Vers une Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne », août 2000, № 264, p. 52 – цит. по **Olivier LE BOT**, *Charte de l'Union européenne et Convention de sauvegarde des droits de l'homme : la coexistence de deux catalogues de droits fondamentaux*, Revue trimestriel de droits de l'Homme, 2003/55, p. 781.

Поради особената важност – и очевидната сложност – на проблематиката, и на теоретиците, и на практикуващите юристи и особено на магистратите, би бил полезен задълбочен и цялостен анализ. В този том се опитвам да предложа такъв анализ на съдържанието и особеностите на Хартата на основните права на ЕС (**Първа част**) и на проблемите на присъединяването на ЕС към Европейската конвенция за правата на човека и основните свободи (**Втора част**).

Правата, гарантирани от ХОПЕС и ЕКПЧ, са права на гражданите на ЕС в това им качество. Поради това правният режим на защитата на правата на човека в ЕС трябва да се разглежда като неделима част от института на гражданството на ЕС (анализиран подробно в **том II**). Поради това по-нататък ще бъдат анализирани всички особености на двата правни инструмента – тяхното създаване, съдържание и действие спрямо гражданите на ЕС.

Първа част

ХАРТАТА НА ОСНОВНИТЕ ПРАВА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ – КОДИФИКАЦИЯ НА ОСНОВНИТЕ ПРАВА ИЛИ НОВ КАТАЛОГ?

„Ние вече разполагаме с наша Харта на основните права, която представлява най-модерната система за кодификация на основните права в света.“

Вивиан РЕДИНГ
комисар на ЕС по правосъдието, основните права и гражданството

„ЕС поставя човека в центъра на своята дейност...“

Преамбюл на Хартата на основните права на ЕС

Увод

ХАРТАТА НА ОСНОВНИТЕ ПРАВА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

Това е историята за... едно двадесетгодишно колебание. Историята на изграждането на „ефективно общоевропейско пространство на основните права“. И на създаването на самостоятелен конституционен инструмент. Ключов инструмент на една „федерация на държави и граждани“...

Когато през декември 2000 г., в последните часове преди настъпването на новото хилядолетие, в очарователния френски град **Ница Европейският съвет** прогласи Хартата на основните права на Европейския съюз (ХОПЕС), очаровани бяха малцина. Огромният залог на заседанието на върховния политически орган на ЕС беше друг: договарянето на промените в състава на основните институции на ЕС във връзка с бъдещото присъединяване на 12 нови държави-членки. Това договаряне отне повечето от времето на заседанието и повечето от коментарите на анализаторите... Още тогава мнозина се питаха: за какво му е на ЕС през 2000 г. собствен каталог на основните права, след като всички членуващи държави са обвързани от каталога от 1950 г. (ЕКПЧ)? И Хартата остана малко неразбрана – защо е „прогласена“, ако няма да е правнообвързващ акт, защо не е такъв акт и всъщност какъв е смисълът от нея, след като съдържа твърде малко нови права. Поради това остана и недооценена...

Хартата остана **в неопределено положение цяло десетилетие**³. Отново Съдът на Европейските общности трябваше

³ Слаба утеха беше, че „ЕК бързо изразява волята си да се зачитат предписанията на Хартата, издигайки я до „императив във всекидневната дейност на Комисията“ (Комюнике на Комисията от 7 март 2001 г.), и вследствие на този факт и основавайки се върху този императив, Комисията задейства предварителен контрол за съвместимост на проектите за общностни актове със съвкупността от гарантирани от Хартата права, а що се отнася до Европейския парламент, той също прави от тази Харта „закон на Събранието“ и следователно **референция „за всички актове на Парламента“**. Впоследствие се създават много актове на институциите на ЕС, които се позовават на Хартата (виж например: Règlement du Conseil du 20 mars 2001 sur l'accès du public aux documents du Conseil; Directive du Conseil 2004/83 du 29 avril 2004

да свърши онова, което политиките не можаха – защото не посяха. В своя последователна практика той определи, че ще прилага прогласената през декември 2000 г. Харта като правен източник – макар и само субсидиарен, макар и само като „източник на вдъхновение“, макар и само като „каталог на права и принципи, общи за конституционните традиции на държавите-членки“ (виж по-долу). Това беше изключително важна крачка, но не решаваше въпроса с изискванията за правна сигурност, основополагащи за всеки пълноценен правопорядък.

През 2004 г. **Конвентът за бъдещето на Европа** („Големият конвент“, подобен на „малкия“, който изготви самата Харта) направи много по-дръзка крачка – включи Хартата като Част II на Конституцията за Европа. И това отново остана без особено внимание – конституционният договор съдържа много слабости (и абсурди), които отново предизвикаха повече реакции, а в крайна сметка – и отхвърлянето на проекта през 2005 г.⁴. Според Дьо Понсен включването на Хартата в текста на Конституцията за Европа „допринесе за неуспеха на референдума, тъй като някои нейни разпоредби бяха обект на злонамерен прочит“⁵...

През 2007 г. немската практичност, белязала решенията на Европейския съвет по време на германското председателство на ЕС, се прояви особено силно по отношение на Хартата. За да се избегне, доколкото е възможно, поне този повод за препятстване на ратификацията на **бъдещия Договор за рефор-**

concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugiés; Règlement 2006/2004 du Conseil et du Parlement du 27 octobre 2004 relatif à la coopération entre les autorités nationales chargées de veiller à l'application de la législation en matière de protection du consommateur), в които общностният законодател ясно е заявил, че приетите актове зачитат „*основните права и принципи, признати от Хартата на основните права на Съюза*“ – така у **Яник ДАВИД**, *Хартата на основните права на Европейския съюз* – в: **Атанас СЕМОВ (съст.)**, *Европа като правова общност*, УИ „Св. Климент Охридски“ и Институт по Европейско право, С., 2006, стр. 98.

⁴ Подробно за причините за неуспеха на Конституцията за Европа виж в: **Атанас СЕМОВ**, *Плахите реформи на уморена Европа*, Министерство на външните работи, С., 2007.

⁵ **Етиен ДЪО ПОНСЕН**, *27 ключа за Договора от Лисабон*, изд. „Колибри“, С., 2008, стр. 79.

ми (подписан на 13 декември 2007 г. в Лисабон), тя формално бе отделена от Учредителните договори (ДЕС и ДЕО, занаяпред ДФЕС), но в тях бе предвидена изрична препратка, определяща и нейната равнопоставеност на УД като правен източник. За да добие обаче поне някаква разпознаваема правна форма, Хартата бе прогласена (повторно! и тържествено) като междуинституционно споразумение на Съвета, Парламента и Комисията на 12 декември в Страсбург, ден преди подписването на Договора за реформи в Лисабон.

Така, от една страна, Хартата на основните права на ЕС стана източник, който допълва на принципно нова основа каталога на правата на гражданите на ЕС. Нейното признаване за първичен източник – като резултат на дълга еволюция и трудни политически компромиси – може да бъде определено като **несъмнено постижение** на реформата от Лисабон.

От друга страна, Хартата вече се ползва със статут на правнозадължителен акт, поради което и Съдът, и националните юрисдикции днес разполагат с текст, който има за цел да положи здрави основи за изпълнението на задачата им да гарантират спазването на основните права в рамките на тълкуването и прилагането на правото на Съюза.

Разглеждането на правата, закрепени в ХОПЕС, в рамките на института на гражданството на ЕС за мен е единствено правилният подход. Впрочем така го разглежда и самата ЕК – на своя сайт тя отговаря на въпроса „Какво е европейското гражданство?“ по следния начин: „Всеки гражданин на държава от ЕС е и гражданин на Съюза. Освен националните привилегии гражданите на Съюза се ползват с допълнителни права, гарантирани от европейските договори и от Хартата на ЕС за основните права“... Това е опростената философия на гражданството – съвкупност от права („стари“ и „нови“), които гражданите на ЕС получават в допълнение на правата, които черпят от националния си правен ред.

В същото време обаче и Конституцията за Европа, и новият Лисабонски договор изрично предвидиха правна основа (и задължение) за присъединяване на ЕС към Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи (ЕКПЧ). Неизбежно възниква въпросът: **защо му беше нужно на ЕС да**

получи едновременно два върховни каталога на основните права – ЕКПЧ и ХОПЕС? Хартата може да се разглежда и като проста кодификация на съюзното акъ в областта на правата на човека. Но тя урежда и нови, непознати досега права – неуредени нито в правен акт, нито в съдебната практика...

Още когато започна обсъждането на идеята за приемане на собствена харта на ЕС за основните права, основателно се постави въпросът какъв е смисълът да се създава формално нов правен инструмент при наличието на изрично закрепена в УД (чл. 6 ДЕС) възможност за позоваване на ЕКПЧ и на общите конституционни традиции на ДЧ (като общи принципи на правото на ЕС), при това на практика с идентично съдържание. Този въпрос изисква подробен и цялостен отговор, какъвто ще се опитам да предложа в този анализ⁶. Той изисква разбиране на целия процес по създаването на Хартата, който ще проследя накратко⁷ в Дял I. Кратък анализ на особеностите на съдържанието на Хартата ще бъде направен в Дял II, а детайлният анализ на най-важните въпроси относно действието на Хартата е предмет на Дял III.

⁶ В българската правна литература въпросите относно правата на човека в ЕС и в частност относно ХОПЕС са изследвани от:

Станислав КОСТОВ, *Механизми за защита на основните права в Европейските общности и в Европейския съюз*, сп. „Права на човека“, кн. 2/2005, стр. 5

Христо ХРИСТЕВ, *Договорът от Лисабон – нова епоха в защитата на основните права в правото на Европейския съюз* – в: **Снежана НАЧЕВА, Мариана ЯНЕВА (съст.)**, *Европейският съюз след Лисабонския договор – по-близо до гражданите?*, СЮБ и изд. „Фенея“, С., 2011, стр. 83

Сибилка ИГНАТОВА, *Европейската Харта за правата на човека и Конституцията на Р България от 1991 г.* – в: *Европейски измерения на съвременния конституционализъм*, С., 2010, УИ „Св. Кл. Охридски“, стр. 282

и по-накратко са отбелязани в:

Орлин БОРИСОВ, *Право на Европейския съюз*, Арго пбблишинг, С., 2005
Юлия ЗАХАРИЕВА, Ингрид ШИКОВА, Красимир НИКОЛОВ, *Европейският съюз – история, институции, политики*, ИПАЕИ, С., 2004

Ружа ИВАНОВА, *Основи на европейската интеграция*, ЦЕИ, С., 1998

Жасмин ПОПОВА, *Право на Европейския съюз*, ИПАЕИ, С., 2005

и в някои трудове, посветени общо на правата на човека.

⁷ Доколкото историческият анализ на процеса не е централен предмет на това изследване, предлагам само кратък преглед на предисторията на защитата на правата на човека в ЕС преди Лисабонския договор.

Изданието е осъществено с решаващата подкрепа
на Адвокатско дружество „Менко Менков и съдружници“

Изданието е осъществено с решаващата подкрепа
на Адвокатско дружество „Менко Менков и съдружници“

Дял I

**ПРЕДИСТОРИЯ И СЪЗДАВАНЕ
НА ХАРТАТА
НА ОСНОВНИТЕ ПРАВА НА ЕС**

Глава 1

ПРЕДИСТОРИЯ И СЪЗДАВАНЕ НА ХАРТАТА НА ОСНОВНИТЕ ПРАВА НА ЕС

1. Необходимостта от правно уреждане на основните права в рамките на интеграционния процес

Създаването на ясни, устойчиви и ефективни гаранции за защита на основните права на човека, включително чрез изчерпателното им изброяване в правнообвързващи актове, е **основна грижа на модерната държава** след края на най-антихуманната Втора световна война. В първото десетилетие след войната повечето конституции на демократичните европейски държави биват изменени или се приемат изцяло нови конституции, които съдържат изрична и разгърната уредба на основните права на човека. Една от основните международни организации, създадени в Европа след войната, е Съветът на Европа от май 1949 г., а неговата първа задача е подготвянето на Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, приета през ноември 1950 г. С активното участие на държавите от Европейската общност в рамките на ООН се създава Съвет по правата на човека, натоварен да работи за налагането на правата на човека и в целия свят.

1.1. Създаването на Европейските общности през 50-те години обаче е белязано от прозрението на Жан Моне, че създаването на стабилно европейско обединение, което „да направи войната невъзможна“, е постижимо само на изцяло икономическа основа. В Учредителните договори на трите Общности от Париж – 1951 г., и Рим – 1957 г., за права на човека не става дума. Нещо повече – редица национални конституционни съдилища първоначално отказват да признаят върховенството на интеграционното право най-вече поради изискването за зачитане и неприкосновеност на основните права, гарантирани от националните конституции (подробно виж в Част II относно ЕКПЧ).

1.2. Постепенно обаче **Съдът на Европейските общности** проявява първоначално склонност, а сетне упоритост да бъде признат на основните права статус на общи принципи в правото на Европейските общности и Европейския съюз. В поредица свои решения той последователно утвърди разбирането за приложимост и защитеност на основните права в рамките на интеграционния правопорядък⁸.

1.3. Този подход на общностния съд се оказва изключително важен, но **недостатъчен**. Той запълва съществена празнота, но е неспособен да отговори на **изискването за правна сигурност**, основополагащо за един пълноценен самостоятелен правопорядък. Налага се признаването на основните права като основни принципи на интеграционното право да се прави от интеграционния съд изрично и за всяко право поотделно, но въпреки принципния подход на съда остава съмнението относно защитата на правата, за които не е имал повод да се произнесе изрично и конкретно. Този типичен за Люксембургския съд подход, наречен „judge-made law“, естествено познат и на националните правни системи, е годен само частично да компенсира празнотите в писаното право. Разбира се, неудовлетворен остава и принципът за прозрачност и предвидимост на законодателството⁹.

1.4. Постепенното надграждане обаче на икономическата основа на интеграцията с политическа надстройка – и особено създаването на обособено гражданство на ЕС, макар и само допълващо националното гражданство на ДЧ – поставя като наложителна необходимостта от устойчиво обвързване на интеграционната правна конструкция с основните

⁸ Първо още по делото **CJCE**, 12 novembre 1969, *Stauder c/ Ville d'Ulm*, 29/69, Rec. 419, сетне през 70-те години по делата **CJCE**, 17 décembre 1970, *Internationale Handelsgesellschaft*, 11/70, Rec. 1125 – на бълг. език виж *55 най-важни решения...*, цит. съч., стр. 51, и **CJCE**, 14 mai 1974, *Firme I. Nold*, 4/73, Rec. 985 – на бълг. език виж *55 най-важни решения...*, цит. съч., стр. 190. Подробно виж във Втора част относно присъединяването на ЕС към ЕКПЧ.

⁹ Виж напр. у **Renaud DEHOUSSE**, *The European Court of Justice : the Politics of Judicial Integration*, Macmillan, London, 1998.

права и снабдяването ѝ с **ефективен собствен механизъм** за тяхната защита. Веднага след влизането в сила на Договора от Маастрихт, учредил ЕС като политически съюз и създал гражданството на ЕС, Европейската комисия подготвя проект за договор за присъединяване на Европейската общност към Европейската конвенция за правата на човека от 1950 г. Както е добре известно обаче, през 1996 г. в рамките на свое становище при упражняване на консултативната си компетентност за преценка на съответствието на международните договори на ЕО с Учредителните договори (УД) Съдът на ЕО препятства този процес¹⁰. Най-опростеният извод от неговото становище е, че е необходима изрична промяна в УД.

Така в правната доктрина и в политическите анализи се очертават две възможности: чрез изрична добавка в УД да се позволи ЕО/ЕС да се присъедини към действащия общоевропейски механизъм за защита на основните права (ЕКПЧ) или, пак чрез изрично допълнение, интеграционната конструкция да бъде снабдена със собствен каталог на основните права и собствен механизъм за гарантирането им.

Парадоксално или логично, в продължение на близо две десетилетия и половина се работи... и по двете възможности. И в крайна сметка компромисният във всяко отношение Лисабонски договор прие **компромисното решение за създаване на двоен режим**: присъединяване на ЕС към ЕКПЧ и създаване на собствен каталог с ранг на първичен източник. Това, разбира се, създава значителни проблеми...

Преди това обаче се премина през два междинни етапа – първоначално Хартата на основните права на ЕС (ХОП) бе прогласена като необвързващ акт (декември 2000 г.), но не много по-късно съюзните съдилища (ПИС и след това СЕО) започнаха да я прилагат като „източник на вдъхновение от-носно общите принципи“¹¹...

¹⁰ CJCE, 28 mars 1996, *Avis* 2/94, Rec. I-6079.

¹¹ Христо Христов определя този подход като „йезуитско решение“... – Христо ХРИСТЕВ, *Договорът от Лисабон – нова епоха в защитата на основните права в правото на Европейския съюз* – в: Снежана НАЧЕВА, Мариана ЯНЕВА (съст.), *Европейският съюз след Лисабонския договор – по-близо до гражданите?*,

1.5. Създаването на Хартата на основните права цели да отговори на множество съществени правни проблеми на европейската интеграция¹²:

1.5.1. Проблем с нивото на защита на основните права в рамките на икономическия интеграционен процес (по отношение на защитата, гарантирана както от основни международни актове, така и от някои национални конституции).

1.5.2. Липса на компетентност в материята на правата на човека, респ. липса на съюзен инструментариум за осъществяване на политика в тази материя.

1.5.3. Нужда от конституционна легитимация на интеграционната конструкция, което да ѝ придаде очевидно необходимата допълнителна стабилност.

1.5.4. Допълнителни гаранции за стабилност в контекста на разширяването на ЕС с огромен брой нови държави, повечето млади и нестабилни демокрации.

1.5.5. Повече видимост на основните права чрез кодификация в писан каталог.

1.5.6. Допълнителни гаранции за осъществяването на някои предоставени на ЕС компетенции – на първо място в сферата на правосъдието и вътрешните работи (след ЛД област на „поделена компетентност“ под наименованието „пространство на свобода, сигурност и правосъдие“).

1.5.7. Преодоляване на проблемите, свързани с присъединяването към ЕКПЧ (виж по-долу Втора част).

1.5.8. Политически причини – утвърждаване на ЕС не просто като икономическа, но и като глобална сила, единен правов съюз с устойчива ценностна рамка и ефективни механизми за защита на основните ценности, на първо място – основните права.

1.6. Всъщност според мен редом със – ако не и преди другите аргументи – приемането („прогласяването“) на Хартата

СЮБ и изд. „Феня“, С., 2011, стр. 83. Това е единственото досега по-цялостно изследване на проблематиката в българската правна литература.

¹² Виж чудесния кратък анализ на **Доротея ДИМИТРОВА**, *Права на човека в ЕС*, архив на НБУ.

бе мотивирано от ясното разбиране за много съществените трудности, които трябва да се преодолеят, за да може ЕО/ЕС да стане страна по ЕКПЧ (нерешени и до днес, виж подробно във Втора част). Така Хартата трябваше (поне временно) да изпълни очевидната празнота в правото на ЕС по отношение на основните права – ако не може интеграционното право да бъде подчинено на „външен“ контрол за съобразеност с основните права, то поне да се гарантира ефикасност и пълен обхват на вътрешния контрол. И макар повече от десетилетие Хартата да остана без правнообвързваща сила, тя в немалка степен изпълни тази своя задача. Впрочем изпълнява я и днес, 30 месеца след влизането в сила на Лисабонския договор, доколкото присъединяването на ЕС към ЕКПЧ все още не е факт...

Нещо повече – тя дава повод на редица автори да констатира отказ от присъединяването към ЕКПЧ: „Създаването на по-модерна кодификация на основните права за нуждите само на европейската интеграция ще изолира още повече другите държави от Съвета на Европа... Това ще бъде фатално за Европейската конвенция за правата на човека, своеобразен мълчалив отказ от нея“¹³.

1.7. ХОПЕС след присъединяването на ЕС към ЕКПЧ? ЕС ще се доближи още повече до разбирането за правова държава („правов съюз“¹⁴) – ще разполага с (достатъчно) пълен вътрешен каталог на основните права, а ще бъде подчинен и на външен контрол за съобразеност с универсалния европейски каталог.

В самата Харта еднозначно се подчертава респект към правата, гарантирани от ЕКПЧ, вкл. чрез задължението идентичните в двата каталога права да се ползват с „поне същата степен на защита“, както по ЕКПЧ, и да се в тълкуват в пра-

¹³ Henry G. SCHERMERS, *The European Communities under the European Convention on Human Rights*, Legal issues of European integration : law review of the Europa Instituut, University of Amsterdam, Legal issues of European integration, Vol. 1/1978, p. 1.

¹⁴ Виж най-разгърнато в Joël RIDEAU (dir.), *De la communauté de droit à l'Union de droit. Continuités et avatars européens*, Paris, L.G.D.J., 2000.

вото на ЕС в светлината на практиката на Съда по правата на човека в Страсбург.

Разбира се, възможността от разминаване между двете съдилища остава открита¹⁵. Тя не е преодоляна напълно и от Проекта за Споразумение за присъединяване на ЕС към ЕКПЧ, въпреки че именно в тази посока са насочени основните усилия на работните групи (виж подробно по-долу във Втора част).

2. Създаване и прилагане на Хартата на основните права преди Лисабонския договор

2.1. Подготовката на Хартата започва по германска инициатива и е заложена в настояването на Европейския съвет в Кьолн (юни 1999 г.) да бъдат кодифицирани всички права, на които Съдът на ЕО се позовава в практиката си, като общи за конституционните традиции на ДЧ или произтичащи от международното право. Предложението да се напише Харта на основните права се прави от Германия по случай отбелязването през 1999 г. на 50-годишнината на Всеобщата декларация за правата на човека. Задачата е възложена на един нов тип форум, който решава да действа под доста многозначителното и противоречиво наименование „Конвент“. Той е изграден „по най-демократичен начин“¹⁶ и включва представители на националните парламенти и правителства (поотделно), на ЕК и на СЕС (тогава СЕО). Председателства се от бившия германски президент Роман Херцог. По-късно е наречен „Малкият конвент“ („големият“ заседава през 2002-2004 г., за да подготви Конституцията за Европа). Резултатите от работата му са оценени високо от правните среди¹⁷ и осо-

¹⁵ По този повод виж напр. размислите на големия Робер Бадентер: **Robert BADENTER**, *Une Charte européenne, oui, mais laquelle?*, Le Monde, 20 juin 2000.

¹⁶ Виж **Юлия ЗАХАРИЕВА**, *Лисабонският договор – последната реформа на нормативната база на ЕС? – в: Атанас СЕМОВ, Христо ХРИСТЕВ (съст.), Договорът от Лисабон, Консолидирани текстове и коментари*, УИ „Св. Кл. Охридски“, С., 2009, стр. 103.

¹⁷ Подробно виж в **Gráinne DE BÚRCA**, *The Drafting of the EU Charter of Fundamental Rights*, 26/2001, *European Law Review*, p. 126.

бено от политическите елити и са представени пред Европейския съвет в Ница на 7 декември 2000 г.

„Всъщност в Ница Хартата беше само „провъзгласена“, без никой да знае до какви юридически следствия води този акт – пише н. пр. Етиен дьо Понсен, посланик на Франция в София и близък съратник на председателя на Европейския конвент Валери Жискар д’Естен. – В най-добрия случай тя можеше да стане „извор на вдъхновение“ за юриспруденцията на Съда на ЕС. ...Като не знаеха какво да правят, авторите ѝ решиха да я „напишат“ така, сякаш трябва да стане задължителна“¹⁸ (по изричното настояване на председателя на Конвента Роман Херцог).

Тази двойственост в нагласите се запазва от първия ден на обсъжданията на идеята за Харта до... превръщането ѝ в източник с най-висок ранг, но... формално извън Учредителните договори (виж по-долу).

„Още от самото начало британците приеха с много голямо недоверие Хартата. Страна на обичайното право, без писана Конституция, Великобритания не можеше да не прояви безпокойство относно самия принцип на една декларация за правата с всеобщо значение, при това създадена на континента и почиваща на понятия, до голяма степен вдъхновени от френското публично право. Скептицизмът на жителите на Острова нараства и поради наличието на някои социални или нови права с проблематично тълкуване, като например правата, свързани с биоетиката. Британците се опасяват да не би Хартата да има върховенство пред правото във Великобритания и да им се наложи да прилагат нови права, особено в социалната сфера, което би затруднило конкурентоспособността на тяхната икономика.“ ...Целта беше да се обединят в един-единствен и убедителен текст общите за държавите-членки основни права в съвременното им състояние и да се кодифицират съществуващите права. Ставаше дума не да се

¹⁸ **Етиен ДЪО ПОНСЕН**, *27 ключа за Договора от Лисабон*, изд. „Колибри“, С., 2008, стр. 78.

провъзгласяват нови, а „да се направи възможно най-изчерпателен списък“¹⁹.

2.2. Този кратък и леко ироничен анализ очертава ясно „**мекушавата**“ задача на Хартата – просто да бъде „единен и убедителен текст“, който само да „кодифицира“ съществуващата неписана уредба – общите за ДЧ основни права и практиката на интеграционния съд, който се позовава на тях. Сиреч задача по-скоро систематизаторска от юридическа и декларативна от политическа гледна точка...

Задачата обаче е изпълнена почти „както дойде“ – уредените в Хартата права са изключително разнородни като произход и природа:

- права, изведени в практиката на СЕО – било като „общци“ за ДЧ, било като „присъщи на интеграционния правен ред“;

- права, които вече са закрепени в УД – и просто формално се повтарят в Хартата (да се чуди човек, след като тя има същото действие като ДЕС и ДФЕС, защо не са отменени съответните разпоредби в ДЕС и ДФЕС...);

- права, гарантирани от ЕКПЧ и конституциите на ДЧ;

- права (но не всички, а „взети предвид“) според Европейската социална харта и Хартата на основните социални права на работниците в ЕО“;

- а в крайна сметка в текста се появяват и принципно нови права – „ново поколение“, които досега не са закрепени изрично в международноправен акт...

Тази „**еклектика на вдъхновението**“ беляза особеното съдържание на Хартата – уж с аргумента за „неделимост на основните права и свободи“, в крайна сметка доста условно групирани в 6 групи права, съответстващи на 6-те основни ценности на ЕС съгласно второто съображение на Преамбюла на ДЕС. Разбира се, озадачаващо е, ако „достоинство“ или „равенство“ (Дял I и III на ХОП) очевидно са права, респ. групи права, то какво право самò по себе си е „гражданството“ (дял V, виж подробно по-долу). И в същото време уж смелото

¹⁹ **Етиен ДЪО ПОНСЕН**, 27 ключа за Договора от Лисабон, изд. „Колибри“, С., 2008, стр. 78.

решение социално-икономическите права да бъдат уредени демонстративно наравно с гражданските и политическите права е последвано от очевидно изкуственото им разделяне на субективни права и „права-принципи“ (които не са годни за пряко прилагане от съд, освен когато съюзен правен акт ги нарушава...). И пак така странно от Хартата отсъстват редица други права (най-често определяни като „лични“ – като напр. правото на име, което при това се оказва проблематично именно в контекста на свободното движение на лицата, виж по-долу), които също са присъщи на националните конституционни каталози на основните права...

2.3. На 7 декември 2000 г. „Малкият конвент“ представя в Ница проект на Харта на основните права. Добър или лош, той е посрещнат възторжено от медиите и основните политически субекти: очертава се „нова епоха в интеграцията“! „Новата епоха“ обаче продължава само няколко дни... Европейският съвет в Ница има да реши друга, считана за по-тежка, а и за неотложна задача – да предоговори конструирането и механизмите на функциониране на основните институции с оглед предстоящото присъединяване на цели 12 нови държави. И тъй като споровете са дълги, тежки и граничещи с „обикновен пазарлък“, на европейските лидери не им остават сили за налагането на Хартата като правнообвързващ акт. Приема се компромисно, неясно и очевидно нетрайно разрешение – Хартата е „прогласена“ пред Европейския съвет, но не от името на държавите-членки (респ. техните ръководители), а от председателите на ЕП, ЕК и Съвета на ЕС... Хартата не става част от новия Договор от Ница, но институциите на ЕС са „призовани да се съобразяват с нея във всички свои действия“ – и те започват периодично да се позовават на Хартата при приемането на своите правни актове. Нещо повече – Европейският парламент изрично се позовава на Хартата като правен акт в своя иск за отмяна на съюзна директива (през 2004 г. по делото *Parlement c/ Conseil*²⁰).

²⁰ CJCE, 2006, *Parlement c/ Conseil*, C-540/03, Rec. I-5769.

2.4. Година по-късно, на 15 декември 2001 г., Европейският съвет в Лаакен свиква „Европейски конвент за бъдещето на Европа“ (по същия модел като „малкия“) и му възлага да предложи нормативни решения на първо място за „приближаване на гражданите към европейския проект“. Разбира се, централен инструмент за постигането на тази задача е придаването на правна сила на Хартата.

2.5. Европейският конвент се създава формално с решение на Европейския съвет от Гент (2001 г.) и започва да действа на 28 февруари 2002 г. като консултативен орган, който трябва да подготви проект за консолидиращ правен акт. Съставен е от представители на националните правителства и националните парламенти (на държавите-членки и на страните-кандидатки, вкл. Турция!), на Европейския парламент и на Европейската комисия.

Работата на Конвента е подпомагана от Работна група II „Инкорпориране на Хартата и присъединяване към ЕКПЧ“ под председателството на знаковия комисар Антонио Виторино, която още в началото приема работен доклад²¹ с 6 варианта за бъдещето на Хартата:

- тържествена декларация към новия договор;
- препращане към Хартата с изричен текст, като този по чл. 6 ДЕС относно ЕКПЧ;
- изрично препращане със самостоятелна разпоредба;
- изрично позоваване само в Преамбюла;
- включване като Протокол към новия договор;
- включване в самия текст на новия конституционен договор.

На 22 октомври 2002 г. Работната група II представя Заключителен доклад²², в който предлага на Конвента три възможности: включване на Хартата като глава в бъдещия единен конституционен договор; включване в него само на препратка към Хартата, която да бъде приложена към договора (например като протокол) – идея, към която в крайна сметка се прибегва с ЛД; по британско предложение: да се придаде правна сила

²¹ Conv. 116/02, WG II, 1.

²² Conv. 354/02, *Final report...*, 22. 10. 2002, <http://european-convention.eu.int>.

на Хартата, но без конституционен (първичноправен) статус. В доклада обаче специално се подчертава необходимостта от „плавно“ (smooth) инкорпориране на Хартата²³, което, от една страна, изисква „запазване на съдържанието на Хартата“, но, от друга – „незасягане на разпределението на компетенциите между ЕС и неговите ДЧ“. Специално внимание се обръща на необходимостта от „пълно съвпадение между основните права, уредени в ДЕО, и съответните разпоредби на Хартата, които ги препотвърждават“ (става дума за икономическите и политическите права, които разглеждаме като съставляващи института на Гражданството на ЕС²⁴), както и на изискването за „тълкуване на разпоредбите на Хартата в съгласие с общите конституционни традиции на ДЧ“, а за тези от тях, които съвпадат с гарантираните от ЕКПЧ, тълкуването трябва да е съобразено и с практиката на ЕСПЧ в Страсбург. Още в този доклад се прокарва политически мотивираното разграничение между „права“ и „принципи“. С оглед избягването на недоразумения и политическо напрежение се препоръчва Хартата да бъде придружена от Обяснителен акт, подготвен още от Малкия конвент²⁵ (подробно виж по-долу).

2.5.1. Известно е: Конвентът си свършва работата „повече от добре“, т.е. резултатът се оказва повече от онова, което държавите са готови да приемат... В подготовения от Конвента проект на Конституция за Европа²⁶, подписан като международен договор в Рим на 29 октомври 2004 г., като Част II е включена Харта на основните права на Съюза (по същество същият текст, представен през декември 2000 г.). Хартата не само е включена в самия текст на Конституцията, но и получава ключово системно място – в една нова Част II „Харта на основните права на Съюза“, веднага след разпоредбите на Част I относно целите, ценностите и

²³ Part. II „Conclusions and Recommendations on Certain Legal and Technical Aspects of the Charter of Importance for the Smooth Incorporation of the Charter into the New Treaty Architecture“, Ibid., p. 4.

²⁴ Виж в Том II „Гражданството на ЕС“.

²⁵ CHARTE 4473/00, CONVENT 49, 11. 10. 2000.

²⁶ Виж текста с коментари **Атанас СЕМОВ (съст.)**, *Учредителните договори на ЕО и ЕС. Конституция за Европа*, УИ „Св. Кл. Охридски“ и ИЕП, С., 2005.

принципите на ЕС и преди разпоредбите относно политиките и институциите, всички те подчинени на задължението за съобразяване с Хартата. За да стане възможно това обаче, Хартата е придружена от няколко разпоредби, наречени „трансверсални“ и уреждащи (по доста спорен начин, например за разграничението между „права“ и „принципи“ относно приложимостта им пред съд – виж по-долу) приложното поле и действието на Хартата. Такива разпоредби се съдържат в Хартата още от първата ѝ редакция. Вторият конвент внася някои изменения в тях, най-вече в чл. 52, § 3 и чл. 53 относно съотношението с ЕКПЧ. Не може да не се спомене още тук обаче, че тези разпоредби не допринасят за необходимото единство на режима на правата на човека в ЕС и дори напротив – създават правна основа за един дуалистичен механизъм, който ще създава съществени проблеми за правоприлагащите и особено правораздаващите органи (виж по-долу и в Заключението на Том I).

2.5.2. Междуправителствената конференция, приела Договора за Конституцията за Европа, счете за необходимо да добави още гаранции за удовлетворяване на интересите или поне намаляване на страховете на отделни държави – и придружи Хартата с „Разяснения“, за които изрично се предвиди обвързваща сила. Този текст обаче страда от нормотворческа припряност, прекалена политическа обтекаемост и болезнени празноти, които в голяма степен обезсмислят съществуването му...

2.5.3. Освен „голям успех“ Хартата се оказва и... една от причините за отхвърлянето на „историческия“ нов договор... Тя му придава „прекалена конституционност“. Слаба утеха е, че сред малкото наистина сериозни постижения на проекта, за които широко се изразява съжаление, е именно Хартата. Но поне става ясно, че придаването на юридическа сила на този акт вече е „политическо акъ“ – проблем, по който е налице пълно политическо съгласие. И бе само въпрос на време да се уреди формално.

Към конституционния договор е приложена Декларация № 12 относно Разясненията относно Хартата на основните права, според която те „като такива нямат правен статус, а са валиден инструмент за тълкуване с цел осветляване на разпоредбите на Хартата“.

3. Съдбата на Хартата до Лисабон

Периодът от декември 2000 г. (прогласяването на Хартата в Ница) до декември 2009 г. (влизането в сила на ЛД) е времето, в което Хартата е „действащ“, но не „правнообвързващ“ акт²⁷... Чудесно време за поредно разгръщане на ролята на Съда на ЕО – най-малкото за да стане ясно какво означава това.

3.1. Съдът на Европейските общности (СЕО) подхожда много резервирано²⁸. Първоначално той упорито избягва да се позовава на Хартата, за да не придаде правна сила на акт, за който държавите открито са отказали да го направят. „По най-общ начин мотивацията на Съда отлично отразява това, което може да се нарече „избягване“ по отношение на създаването на ново правно основание, базирано на нарушаването на Хартата.“²⁹ По делото *Pays Bas c/ Parlement et Conseil*³⁰ Съдът се „вдъхновява“ от Хартата, без да се престаши да я спомене изрично³¹. Това дава повод на анализаторите да приемат, че „позоваването на общите принципи всъщност прикрива едно „вземане предвид“ на Хартата“³².

3.1.1. Неговите генерални адвокати обаче веднага проявяват демонстративна смелост: за тях всяко пренебрегване или

²⁷ Виж подробно напр. в **Jacqueline DUTHEIL de la ROCHERE**, *La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne : quelle signification pour le citoyen européen - dans : Problèmes d'interprétation. A la mémoire de Constantinos N. Kakouris*, Bruylant, 2003, p. 103.

²⁸ Въпреки че страните по делата веднага се изкушават да се позовават на ХОПЕС – виж напр. **CJCE**, 23 octobre 2003, *RTL Television*, C-245/01, Rec. I-12489. Виж добър анализ у **Koen LENAERTS**, **Eddy DE SMIJTER**, *The Charter and the role of the European courts*, Maastricht journal of European and Comparative Law, vol. 8/2001.

²⁹ **Valérie MICHEL**, *La dimension communautaire des libertés et droits fondamentaux*, *Libertés et droits fondamentaux*, Dalloz, 2005, 11^{ème} édition, p. 73.

³⁰ **CJCE**, 2001, *Pays-Bas c/ Parlement européen et Conseil de l'Union européenne*, C-377-98, Rec. I-7079.

³¹ Относно принципа на зачитане на достойнството на човешката личност и на целостта на личността, закрепен в чл. 1 от Хартата.

³² **Laurence BURGOGUE-LARSEN**, *La 'force de l'évocation', ou le fabuleux destin de la Charte des Droits fondamentaux* – in: *Mélanges en l'honneur du professeur Pactet*, Dalloz, 2003.

подценяване на Хартата е недопустимо³³. По различни поводи те настояват, че „в спор относно съдържанието и обхвата на едно основно право не е възможно да се пренебрегват разпоредбите на Хартата, нито очевидното ѝ предназначение да служи, когато съответните разпоредби го позволяват, за основен ориентир за всички субекти на общностната сцена – ДЧ³⁴, институции (вкл. и във вътрешните им актове!³⁵), физически и юридически лица“ или че „същността на прокламираните в Хартата права не позволява тя да бъде считана за обикновена декларация на морални принципи, която няма последици“³⁶. Повече от 5 години след прогласяването на Хартата – но и само дни след като Европейският съвет дава допълнителен срок за размисъл след неуспешната ратификация на Конституцията за Европа... – СЕО прави решителна крачка (с решението от 27 юни 2006 г. по делото *Parlement c/ Conseil*³⁷). Заслужава да се посочи и фактът, че устното заседание по делото се провежда на 28 юни 2005 г., буквално часове след втория отрицателен референдум в Холандия относно рати-

³³ Виж напр. изричното позоваване на Хартата в заключенията на Генералния адвокат Тицано относно правото на платен отпуск, **СЈСЕ**, 2001, **ВЕСТУ**, C-173/99 Rec. I-4881: „В един спор относно съдържанието и обхвата на едно основно право не е възможно да се пренебрегват разпоредбите на Хартата, нито очевидното ѝ предназначение да служи, когато съответните разпоредби го позволяват, за основен ориентир за всички субекти – държави-членки, институции, физически и юридически лица – на общностната сцена“.

Виж още заключения на ГА Geelhoed по делото **СЈСЕ**, 2001, Mulligan E.A. c/ *Minister of Agriculture and Food Ireland & Attorney General*, C-313/99, Rec. I-5719, р. 28; в същия смисъл заключения на ГА Léger по делото **СЈСЕ**, 2001, *Conseil de l'Union européenne c/ Heidi Hautala*, C-353/99, Rec. I-9594.

³⁴ Виж напр. Декларацията към Договора от Амстердам относно спорта и делото **СЈСЕ**, 2000, *Delière*, AJ C-51/96 et C-191/97, Rec. I-2549, р. 42 et s.

³⁵ Виж напр. Поведенческият кодекс от 13 декември 1993 г. относно достъпа на гражданите до документите на Съвета и Комисията (ЮСЕ, L-340, р. 41).

³⁶ Заключение на Генералния адвокат Лежé по делото **СЈСЕ**, 2001, *Conseil de l'Union européenne c/ Heidi Hautala*, C-353/99, Rec. I-9594: „Същността на закрепените в Хартата права не позволява тя да бъде разглеждана като обикновена декларация на морални принципи, лишена от правни последици“.

³⁷ **СЈСЕ**, 2006, *Parlement c/ Conseil*, C-540/03, Rec. I-5769. Съдът изрично констатира, че „главната цел на Хартата, както личи от нейния преамбюл, е да препотвърди „правата, както произтичат...“.

фикацията на Конституцията за Европа, а заключенията на генералния адвокат са представени на 8 септември 2005 г., когато цяла Европа е обхваната от „тъгата на неуспеха“ на конституционния договор...

3.1.2. Съдът на ЕО се престашава изрично да се позове на Хартата, макар и само като приема, че „общностният законодател ѝ придава определено значение“ (което самò по себе си звучи неопределено...). „Макар и без правнообвързваща сила, този документ показва значението на правата, които закрепва в общностния правен ред.“³⁸ Той поставя Хартата в контекста на редица международноправни инструменти, като изрично посочва, че „Хартата не е източник на Общностното право“, както и че „Европейската общност не е страна по различните инструменти на международното публично право..., но техните разпоредби предполагат зачитането на права, които...“. Така той може да отиде по-нататък: „Основните права представляват неделима част от общите принципи на правото, чието зачитане се гарантира от Съда“. За тази цел Съдът черпи вдъхновение от конституционните традиции, общи за ДЧ, и от насоките от международните инструменти за защита на правата на човека... ЕКПЧ има специална значимост в това отношение³⁹. ...Хартата ...не е правнообвързващ инструмент, но общностният законодател признава нейното значение в преамбюла на директивата (предмет на делото), като определя, че тя е съобразена с принципите, признати не само от чл. 8 ЕКПЧ, но и от Хартата. Главната цел на Хартата, както показва нейният преамбюл, е да препотвърди „правата, както произтичат, в частност от конституционните традиции и международните задължения, общи за държавите-членки...“⁴⁰. Макар и плахо, първата крачка е направена!

³⁸ През 2003 г. по делото *Reynolds Tobacco – CJCE*, 2006, *Reynolds Tobacco c/ Commission*, C-131/03, Rec. I-7795.

³⁹ Съдът препраща изрично към практиката си: *CJCE*, 1991, *ERT (Elliniki Radiophonia Tileorassi)*, C-260/89, Rec. I-2925; *CJCE*, 2001, *Connolly c/ Commission*, C-274/99, Rec. I-1611; *CJCE*, 2001, *Schmidberger*, C-112/00, Rec. I-5659; *CJCE*, 2004, *Omega Spielhaus*, C-36/02, Rec. I-9609, и др.

⁴⁰ *CJCE*, 2006, *Parlement c/ Conseil*, C-540/03, Rec. I-5769, spec. p. 34-38.

3.1.3. Заслуга за това „престрашаване“ обаче имат няколко предхождащи знакови решения на Първоинстанционния съд (ПИС). И въпреки че е отказвал да даде ход на иск за отмяна на общностен акт на основание право на достъп до съд⁴¹, той допуска иск на частно лице, позовавайки се пряко на Хартата⁴², доколкото тя допуска правото на ефективен иск. Още през януари 2002 г. той намира повод да се позове изрично на Хартата (делото *Max mobile*⁴³) и дори да заключи, че „Хартата показва значението, което имат правата, които прокламира“ (делото *Philip Moris*⁴⁴).

3.1.4. Трябва да се спомене, че и някои знакови национални съдилища се престрашават да се позовават на Хартата, макар да не я приемат за годно правно основание⁴⁵.

⁴¹ Юни 2000 г.: **ТРИ**, 2000, *Salamander AG et autres c/ Conseil de l'Union européenne et Parlement européen*, aff. jointes T-172/98, T-175/98 et T-177/98, Rec. II-2490.

⁴² Май 2002 г.: **ТРИ**, 2002, *Jégo-Quérel et Cie SA c/ Commission*, T-177/01, Rec. II-2365. Все пак ПИС се основава на практиката на СЕО относно правото на достъп до съд и респ. на чл. 6 и чл. 13 ЕКПЧ, преди да се позове на Хартата като допълнение на другите основания.

⁴³ **ТРИ**, 2002, *Max mobile c/ Commission*, T-54/99, Rec. II-313 – ПИС е категоричен: „Правото на добра администрация е част от общите принципи на правовата държава..., както е потвърдено от чл. 47 от Хартата на основните права на ЕС“.

⁴⁴ **ТРИ**, 2003, *Philip Moris International*, AJ T-377/00, T-379/00, T-380/00, T-260/01, T-272/01, Rec. II-1.

⁴⁵ Проф. Давид (**Яник ДАВИД**, *Хартата за основните права на Европейския съюз* – в: **Атанас СЕМОВ (съст.)**, *Европа като правова общност*, УИ „Св. Кл. Охридски“ и Институт по Европейско право, С., 2006, стр. 102) дава следните примери относно френския Държавен съвет: **СЕ**, Ass, 19 mars 2003, *Association des élus de montagne (ADEM)*, 234688, както и **СЕ**, Ass, 25 avril 2003, *Syndicat national des hospitaliers anesthésistes réanimateurs (SNPHAR)*, 240139.

Виж също: **СЕ**, 30 juillet 2003, *Dame Ex*; **СЕ**, 28 mai 2004, *Mme Catherine X*; **СЕ**, 10 décembre 2004, **Војан Х**. В Испания Хартата се прилага заедно с директива за установяването на противоконституционност на закон относно защитата на данните с личен характер: Конституционен трибунал в Плено, 30 ноември 2000, *La Ley*, № 5213.

4. Уреждането на Хартата с Лисабонския договор

4.1. Необходимото време обаче се оказва доста. След провала на Конституцията Европейският съюз изпада в **тежка политическа криза**. Излизането от нея е заслуга на новите лидери на „двигателите“ на интеграционния процес Франция и Германия, като особено съществена е прагматичната роля на германския канцлер Ангела Меркел, успяла да наложи на Европейския съвет от юни 2006 г.⁴⁶ подхода всичко излишно да бъде изхвърлено, а „всичко напълно необходимо“ от пропадналия договор да бъде запазено, но да бъде прието с по-непретенциозен нов ревизионен договор. Сред „необходимото“ на практика без спорове остава Хартата на основните права на ЕС. Там е и предвиденото с Конституцията, но останало малко встрани от еуфоричните коментари през 2004 г. присъединяване на ЕС към ЕКПЧ. Дуалистичната правна рамка на защитата на правата на човека в ЕС е потвърдена...

Включването на Хартата към ЛД изглежда неизбежно. „18-те държави, които вече бяха ратифицирали Конституцията за Европа, и най-вече германците подчертаваха, че държат на Хартата, включително и за икономия на средства.“⁴⁷

4.2. Страховете от Хартата обаче се оказват все пак по-силни от ентузиазма за приемането ѝ. По време на преговорите за новия договор именно около Хартата се съсредоточават повечето от **най-тежките спорове**⁴⁸. От една страна, за да има оправдание приемането ѝ, тя трябва да съдържа и нови права – които досега нямат уредба в конституционна или договорна форма, а от друга – почти невъзможно се оказва да се постигне съгласие между ДЧ относно това какви и кои точно права

⁴⁶ Подробно виж **Атанас СЕМОВ**, *Плахите реформи на уморена Европа*, Министерство на външните работи, С., 2006.

⁴⁷ **Етиен ДЪО ПОНСЕН**, *27 ключа за Договора от Лисабон*, изд. „Колибри“, С., 2008, стр. 79.

⁴⁸ За опита за постигане на „минималистична концепция, ограничена до твърдото ядро на безспорните основни права, която да избегне вето на която и да е от държавите...“ – **Sean VAN RAEPENBUSCH**, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Larcier, 2005, p. 442-443.

трябва да се включат... Категорични резерви изказват Обединеното кралство Великобритания и Северна Ирландия и Република Ирландия, свои несъгласия не закъсняват да заявят Полша и Чехия.

4.3. В крайна сметка компромисът се изразява в... компромисно решение:

– Хартата формално не е част от новия договор – респективно не е част и от подлежащото на ратификация от националните парламенти;

– Хартата се приема (повторно?!), вече като междуинституционно споразумение, подписано на 12 декември 2007 г. в Страсбург от Европейския парламент, Съвета на ЕС и Европейската комисия. Направено е демонстративно в навечерието на подписването на самия договор от Лисабон, но не е част от него;

– Договорът е придружен от протокол и декларации, които ограничават действието на Хартата (виж по-долу)...

4.4. На 13 декември 2007 г. в Лисабон новият договор е подписан. Той предвижда допълнение в чл. 6 на ДЕС, според което „Съюзът зачита правата, свободите и принципите, определени в Хартата на основните права на ЕС от 7 декември 2000 г., приета⁴⁹ на 12 декември 2007 г., която има същата юридическа сила като Договорите“. Така се стига до правен прецедент – един акт, който не е приет под формата на международен договор, но същевременно е писан акт, се обявява за равнопоставен на Учредителните договори. Така хем Хартата е обвързваща за всички и е първичен интеграционен правен източник, хем е формално обособена. Това решение не може да не се определи като компромисно и странно – каквото бе и решението от Ница от 2000 г., но не съм убеден, че може да се определи и като временно, като онова от Ница...

С Договора за реформи от Лисабон към Учредителните договори (вече ДЕС и ДФЕС) са приложени още:

⁴⁹ Използваният в официалния български превод израз „адаптирана“ да се разглежда като небрежен акт на неграмотност на преводния екип...

- Протокол № 30 (цената на компромиса за ратификацията от Обединеното кралство и Полша);
- Декларация № 1 на Междуправителствената конференция;
- Декларация № 53 на Чехия;
- Декларация № 61 и Декларация № 62 на Полша.

4.5. Ратификацията на Лисабонския договор обаче е проблематична дори от преговорите. Най-същественият проблем, разбира се, се оказват някои социално-икономически права. Още веднага след Втората световна война защитата на тези права ангажира специалното внимание на европейските държави и достига до определянето им като „съществен елемент на европейския модел“. Големият проблем обаче е свързан с възможността за тяхната ефективна защита – и именно тук се проявява в най-голяма степен съпротивата на Лондон, за който „право“ е само онова, което „може да получи ефективна (принудителна) съдебна защита“ (каквито например е трудно да се приеме, че са правото на труд, на стачка и т.н.). Някои автори посочват, че така в крайна сметка се стига до твърде компромисни разрешения – напр. „право на работниците“ вместо „право на труд“ или „право на достъп до обезщетенията за социална сигурност и до социалните служби“⁵⁰ вместо „право на социална сигурност“ или препращането към „правилата, установени от правото на Съюза и от националните законодателства и практики“, което по същество представлява предпоставка за неравно третиране⁵¹.

Така в крайна сметка в сила влиза един много специфичен правен акт. Той може основателно да бъде определен като компромисен, непълен, с ограничена ефективност. Но несъмнено и като важен инструмент на европейския интеграционен конституционализъм с пряко практическо значение за гражданите, за държавите-членки, за цялата интеграционна конструкция.

⁵⁰ Качеството на българския превод вече оставям без коментар...

⁵¹ Sean VAN RAEPENBUSCH, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Larcier, 2005, p. 444.

Изданието е осъществено с решаващата подкрепа
на Адвокатско дружество „Менко Менков и съдружници“

Дял II

СЪДЪРЖАНИЕ НА ХАРТАТА

Глава 2

ОСОБЕНОСТИ НА СЪДЪРЖАНИЕТО НА ХОПЕС

Хартата на основните права на ЕС може да се определи като странен правен акт. Тя е белязана от редица особености – и дори слабости, – но представлява и съществена крачка напред в еволютивния европейски интеграционен процес⁵². Тя е създадена след изключително тежки спорове (без преувеличение едни от най-тежките и продължителни в цялата история на интеграцията), белязани дори от „извиване на ръцете“⁵³ между участващите държави. И въпреки това тя се превърна в ярък акт на волята на членуващите държави „ръка за ръка“, ако обърнем метафората, да развият Европейския съюз като истинско пространство на демократичност, хуманизъм и справедливост⁵⁴.

Макар вътрешен за ЕС правен акт, предназначен да се прилага спрямо отношения, уредени от правото на ЕС (и по съществуване в рамките на ЕС), Хартата проявява „универсален харак-

⁵² За европейската интеграция като еволютивен процес, замислен като такъв още с Декларацията на Шуман – виж напр. в **Атанас СЕМОВ**, „Планът на Жан Моне“ като гениално политическо прозрение и далновидна интеграционна програма – в: **Атанас СЕМОВ (съст.)**, *Правни въпроси за журналисти*, Фондация „Отворено общество“ – София, и др., С., 2001, стр. 144.

⁵³ **Justus SCHÖNLAU**, *Drafting Europe's Value Foundation: Deliberation and Arm-twisting in Formulating the Preamble to the EU Charter of Fundamental Rights* – in: **Erik Oddvar ERIKSEN, John Erik FOSSUM, Agustin Jose MENENDEZ (ed.)**, *The Chartering of Europe: The European Charter of Fundamental Rights and Its Constitutional Implications*, Nomos Verlagsgesellschaft, 2003;

The Charter of Fundamental Rights of the European Union and the work of the convention, A collection of documents, Germany, Bundestag. Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union, а също и **Paul CRAIG**, *Britain in the European Union* – in: **J. JOWEL, D. OLIVER (ed.)**, *The Changing Constitution*, Oxford University Press, 2007, 6th ed.

⁵⁴ Виж напр. **Agustin José MENÉNDÉZ**, *Chartering Europe: The Charter of Fundamental Rights of the European Union*, ARENA, Francisco Lucas Pires, Working Paper, Series on European Constitutionalism, WP 2001/3.

тер“ – повечето от гарантираните от нея права са „отворени“ за „всяко лице“, независимо от гражданство и местоживееене.

Хартата има заявен кодифициращ характер, но кодификацията е непълна, а съдържанието ѝ включва и нови, неуредени по-рано права. В същото време разпоредбите на Хартата са принципно нееднородни. Прокарва се оригинално разграничение между права и принципи – подчинено на нескрито политически мотиви (на отделни ДЧ), то е твърде спорно, непоследователно и крайно неаргументирано. Прави се важно разграничение между „права“, произтичащи от („идентични с“) ЕКПЧ, и другите права (като тук отделянето от „принципите“ пък е без значение...). Разпоредбите обаче са групирани в 6 категории – също неубедително и почти произволно. А в техните рамки се прави новаторско „съчетаване“ на политически и социално-икономически права (именно то пък налага разграничението между „права“ и „принципи“). Поради особеното съдържание на Хартата тя трябва да бъде придружена от „разяснения“, самите те обаче белязани от още по-съществени слабости. Най-сетне действието на разпоредбите е подчинено на редица общи разпоредби, които в немалка степен ограничават ефективния смисъл на Хартата...

1. Хартата на основните права на ЕС като кодифициращ акт

1.1. Още според първоначалната задача на съюзния законодател, определена от Европейския съвет в Кьолн (юни 1999 г.), Хартата трябваше да придаде на ЕС и на европейските общности политическа и правна легитимност и с тази цел (поне) да **кодифицира вече признатите** в интеграционния правопорядък основни права (едва ли не просто да ги „направи по-четивни“) и да потвърди безусловната ангажираност на Съюза да ги спазва, прилага и утвърждава.

1.2. Кодифициращата роля на Хартата е **заявена ясно в нейния преамбюл** (5-о съображение) – тя по същество възпроизвежда „правата, които произтичат“ от редица заварени

източници – писани и неписани – и по този начин се представя като тяхна кодификация – 7 кръга източници⁵⁵:

- общите за държавите-членки конституционни традиции;
- международните задължения на ДЧ;
- Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи;
- социални харти, приети от Съюза
- и от Съвета на Европа;
- практиката на Съда на Европейския съюз
- и практиката на Европейския съд по правата на човека.

Очевидно е, че и самият интеграционен съд определя, че „**главната цел** на Хартата, както личи от нейния преамбюл, е (само – б. м.) **да препотвърди** „правата, както произтичат от...“⁵⁶.

Това е съвсем разбираемо. Очевидно не случайно, предвид волята на ЛД да потвърди не-федералния характер на ЕС и зачитането на суверенитета на членуващите държави, на първо място се поставя зачитането на многообразието на културите и традициите на европейските народи. Неизбежно и знаково е потвърдението на значението на „общите за държавите-членки конституционни традиции и международни задължения“⁵⁷. Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи вече е прогласена като източник на правото на ЕС още от Договора от Амстердам. Повечето от разпоредбите на ХОПЕС дублират уредените в ЕКПЧ⁵⁸ (ня-

⁵⁵ Те могат да бъдат обединени и в 5, които Флоранс Беноа-Ромер нарича „5 вектора“, виж по-долу.

⁵⁶ СЈСЕ, 2006, *Parlement c/ Conseil*, C-540/03, Rec. I-5769.

⁵⁷ Френският Конституционен съвет по повод ратификацията на Хартата (СС, *Décision № 2004-505 DC du 19 novembre 2004, Traité établissant une Constitution pour l'Europe*) приема, че правата, на които лицата могат директно да се позоват пред съда, „(произтичат) от общите конституционни традиции на държавите-членки“ – това позволява да се преодолее рискът от противоречие между чл. I от Конституцията („Франция е светска държава“) и чл. II-70 (сега чл. 10) от Хартата, който признава правото да се изразяват религиозните убеждения на обществено място.

⁵⁸ Според съобщението на Съвета от 4 юни 2010 г., когато дава мандат на ЕК за преговори за ЕКПЧ, на въпроса „Какво означава присъединяването на ЕС към ЕКПЧ?“, се отговаря така: „С влизането в сила на ЛД Хартата на основните права включва: всички права, защитени от ЕКПЧ, както и други

кои с известна „актуализация“), а някои не са нови и за самия ЕС – като правата на гражданите на ЕС и свързаните с принципа на недискриминация. За да се гарантира съгласуваност на практиката на СЕС и ЕСПЧ, Хартата изрично предвижда, че ЕКПЧ служи като тълкувателен източник за съюзния съдия – като се има предвид не само ЕКПЧ, но и протоколите към нея, респ. и практиката на ЕСПЧ.

Не можеше да се заобиколят (въпреки нескритото желание за това на някои ДЧ) приетите от ЕС и от Съвета на Европа социални харти: Европейската социална харта от Торино, 18 октомври 1961 г. (изменена през 1996 г. и не получила ратификация от всички държави); Хартата на Европейската икономическа общност за основните социални права на работниците от 1989 г. (неподписана от Обединеното кралство), които след Договора от Амстердам „ЕС и държавите-членки имат предвид“ (според чл. 136 ДЕО, днес чл. 151 ДФЕС). Одобрение заслужава изричното посочване на практиката на Съда на Европейския съюз (Люксембург) и на Европейския съд по правата на човека⁵⁹ (Страсбург), въпреки че именно напрежението между тях създаде толкова трудности в последните десетилетия.

1.3. Кодификацията обаче може да се определи като **непълна** – отсъстват редица основни права, като напр. малцинствените. Законодателят очевидно не „възпроизвежда“, още по-малко „кодифицира“ в единен акт всички права, които ХОПЕС трябваше да „потвърди отново“.

1.4. От друга страна – и пак така очевидно и съзнателно, – **„кодификацията“ е допълнена с други, неуредени по-рано**

права и принципи...“ – като липсата на членуване подчертава отказа от изчерпателност...

⁵⁹ Хр. Христов правилно обобщава, че „Хартата кодифицира изведените в практиката на Съда права, но съдържа и някои същностно нови решения както по отношение на формулираните права, така и по отношение обхвата на тяхната защита“ – **Христо ХРИСТЕВ, Договорът от Лисабон – нова епоха в защитата на основните права в правото на Европейския съюз – в: Снежана НАЧЕВА, Мариана ЯНЕВА (съст.), Европейският съюз след Лисабонския договор – по-близо до гражданите?**, СЮБ и изд. „Феня“, С., 2011, стр. 83–129.

права (ново „поколение“): напр. свързани с биоетиката. Не случайно Крейг и Де Бурка блестящо определят този каталог като **„креативен дестилат** на правата, съдържащи се в различни европейски и международни споразумения и национални конституции, на които Съдът на ЕС вече се позовава⁶⁰...

1.5. Формулировката **„потвърждава отново“** правата е слаб опит за оправдаване на дублираното законодателство, което ХОПЕС създава – като урежда на първично равнище права, които в същото време са уредени на същото първично равнище в друг източник (ДФЕС).

1.6. „Хартата на основните права представлява **нов правен източник**, който трябва да се съгласува с традиционните източници. Това са пет вектора: те очертават рамката на новия каталог, но са и безусловна основа за тълкуването на закрепените в Хартата права⁶¹ – като за целта се предвижда изричен помощен инструмент: „Разяснения“. Вдъхновявайки се от тези източници, Хартата създава впечатление, че представлява единен кодификационен акт, но тази кодификация не е изчерпателна, респ. неговото влизане в сила не отменя възможността Съдът на ЕС да продължи да прогласява в практиката си едно или друго основно право, непредвидено в Хартата, като „общ принцип“.

1.7. Много важно е да се има предвид също, че Хартата всъщност представлява **каталог на различни по своето правно основание, предназначение и съдържание права**:

1.7.1. Права, уредени по-рано в интеграционния правен ред:

1.7.1.1. „Изконни“ права, закрепени в самото начало на европейския интеграционен процес (в първоначалните текстове

⁶⁰ Paul CRAIG, Gráinne DE BÚRCA, *EU Law. Text, cases and materials*, Oxford University Press, 4th edition, New York, 2008, esp. Chapter 11. Human Rights in the EU, p. 413.

⁶¹ Florence BENOÎT-ROHMER, *Valeurs et droits fondamentaux dans la Constitution*, Revue trimestrielle de droit européen, 41 (2), avr.-juin 2005, p. 261, spéc. p. 275.

ве на Римския договор за Европейската икономическа общност, в сила от 1958 г.) и свързани с „пазарната“ му природа:

- Правата на „гражданите на ЕС“, пряко свързани с интеграционния правен ред (тук разглеждам правата, съставляващи свободното движение – виж в Том II „Гражданство на ЕС“);

- Правата, пряко или косвено свързани с 4-те интеграционни свободи на движение в рамките на ЕС.

1.7.1.2. Други „интеграционни“ права, свързани с упражняването на първите или поне с осъществяването на интеграцията (въведени основно чрез ДЕС от Маастрихт, в сила от 1993 г., или чрез следващите големи ревизии на УД):

- право на участие в избори в ДЧ, различна от тази, на която лицето е гражданин;

- право на сезиране на Омбудсмана на ЕС, право на петиции до ЕП, право на достъп до документите на институциите на ЕС и т.н.;

- право на съюзна съдебна защита („достъп до съюзен съд“) като ключово право за гарантиране на ефективността на всички други права на гражданите на ЕС.

1.7.1.3. Права, произтичащи от други правни актове на европейската интеграция – като социалните харти, приети от Съюза.

1.7.1.4. Права, произтичащи от практиката на съюзните съдилища в Люксембург.

1.7.1.5. Права, уредени по-рано в други правни инструменти, ангажиращи ЕС:

- Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи от 1950 г.;

- Социалните харти, приети в рамките на Съвета на Европа;

- националните конституции (и законодателство – виж по-нататък) на държавите-членки.

Декларация № 1 към ДЕС и ДФЕС, въведена с ЛД, изрично и нарочно определя, че ХОПЕС „потвърждава основните права“, гарантирани от ЕКПЧ и произтичащи от общите за ДЧ конституционни традиции – именно с идеята правата и принципите, закрепени в ХОПЕС, да не получават (поне в отделните ДЧ) по-голяма защита, отколкото традиционно имат

въз основа на посочените източници. Това внушение намира и изрично закрепване в чл. 52, ал. 4 ХОПЕС: „Доколкото настоящата Харта признава основни права, които произтичат от общите за държавите-членки конституционни традиции, тези права трябва да бъдат тълкувани в хармония с тези традиции“. То знаково е повторено още веднъж – макар и в едностранна декларация на Чешката република (№ 53 към ДЕС и ДФЕС, въведена с ЛД): „Доколкото в Хартата се признават основните права и принципи, произтичащи от общите за държавите-членки конституционни традиции, тези права и принципи трябва да бъдат тълкувани в хармония с тези принципи“.

1.8. И именно на фона на изложеното е неизбежно отново да се подчертае, че въпреки това „изобилие на вдъхновението“ (и независимо от неговата „еклектика“) **този каталог в същото време остава неизчерпателен** – той не възпроизвежда всички права, закрепени в посочените източници. В крайна сметка не става ясно защо този каталог включва точно тези и само тези права (и „принципи“) и не включва други... Трудно е да се аргументира, че именно тези – и най-вече, че само тези – права са правата (и ценностите), които ЕС е призван („длъжен“?) да защитава предвид своите цели и своята особена интеграционна природа.

ХОПЕС не създава нови задължения за ДЧ в материите, които са тяхна запазена компетентност. Те трябва да се съобразяват с нея само когато действат извън тези материи – в приложното поле на правото на ЕС. Въпросът за определянето на разделителната линия обаче остава практически – а и теоретично – особено сложен...

1.9. Също така като **непълни** могат да се определят Хартата и включването на „ново поколение права“, които в повечето случаи досега не са намерили уредба в друг правен източник, но също не покриват всички основни права, които са свързани със съществуващо ново съдържание на обществените отношения и поради това изискват правно закрепване с норми от най-висш ранг (напр. във връзка с достъпа до информация).

2. Крайно проблематичното разграничение между права и принципи

Може би най-съществената – и най-спорната! – особеност на разпоредбите на Хартата е **разграничението между „права“ и „принципи“**. Чл. 52 ХОПЕС изрично определя различен статус – и най-важното: различна приложимост – на „правата“ и на „принципите“, закрепени в Хартата.

2.1. Разграничението между „права“ и „принципи“ може да бъде определено като **изкуствено и ... безпринципно**. То може би беше неизбежно предвид притесняващите в продължение на десетилетия несъгласия между най-влиятелните центрове като Лондон, от една страна, и Берлин и Париж, от друга страна, относно социалната политика на интеграционното обединение, но за юридическата мисъл е силно смущаващо – и като подход, и като конкретно съдържание.

2.1.1. Това разграничение бе направено като тежък компромис – за да бъдат преодолени на всяка цена (макар да считам тази цена за твърде висока) резервите на някои от държавите-членки, на първо място Обединеното кралство.

2.1.2. То е заложено изрично още в Преамбюла (последно съображение): „Съюзът признава посочените по-долу права, свободи и принципи“ и е потвърдено в чл. 51, ал. 1: „зачитат правата, спазват принципите...“.

В единия случай обаче става дума условно за три категории: „права“, „свободи“ и „принципи“, а във втория – само за две: „права“ и „принципи“, което именно е същественото разграничение. Всъщност т. нар. „свободи“ в Хартата са права на свобода: на мисълта, изразяването, религията, на сдруженията, дори на изкуствата и науките и т.н. В самата основа на правната конструкция на Общия пазар стоят 4 свободи – на движението на хора, стоки, капитали и услуги – които са най-важните и най-пълно защитените субективни права в интеграционната правна конструкция. Въпреки че в текста на Хартата е обособен Дял II, озаглавен „Свободи“, това не предполага разграничение от „правата“, доколкото самите „права“ включват графично обособени в отделни дялове

„достойнство“, „равенство“, „солидарност“ и т.н. – и сред тях: „свободи“. Така авторите на Хартата са предпочели да обособят тематично отделни групи права, което не предполага разграничение между тях.

2.1.3. Определянето на разпоредбите, „съдържащи принципи“, е не просто без видима аргументация, но и напълно откъснато от философията на съюзния конституционен законодател, проявена в Част I ДФЕС „Принципи“. Тази философия, разбира се, също не може да бъде определена непременно като безспорна или съвсем принципна, но във всички случаи е обвързваща, вкл. и по отношение на Хартата, която не само формално е приложение към УД, но и може да се определи като „разпоредба с вътрешна подчиненост“ в рамките на системата на УД (подчинена на по-висши разпоредби на УД⁶²).

2.1.3.1. Разбира се, базови принципи на европейския интеграционен правопорядък са заложили и в Част I ДЕС, озаглавена обаче „Общи разпоредби“ (въпреки че естественото място на принципите е именно в този договор, а доразвитието им чрез „обща разпоредби“ би следвало да намери място в доразвиващия договор „за функционирането“ ...).

2.1.3.2. Както Част I ДЕС „Общи разпоредби“, така и Част I ДФЕС „Принципи“ закрепват ценности и съдържат разпоредби, фундаментално (и „принципно“ ...) различни от онава, което в Хартата и според придружаващите я обвързващи „Разяснения“ се определя като „принципи“. В много голяма степен това проличава например по отношение на разбирането за принципа на недискриминация (виж по-долу относно чл. 21 ХОПЕС). Именно поради това си позволявам да качествя разграничението между „права“ и „принципи“ като „безпринципно“ ...

2.2. Обратно – разграничението между „права“ и „принципи“ е съществено. От една страна, то отразява съображе-

⁶² За вътрешната йерархия на нормите на УД виж повече в **Атанас СЕМОВ**, *Система на източниците на правото на ЕС*, УИ „Св. Кл. Охридски“, С., 2009, и **Joël RIDEAU**, *Droit institutionnel de l'Union et des Communautés européennes*, L.G.D.J., 2006, 5e éd.

нията (и силната съпротива...) на някои ДЧ (които целяха по този начин да намалят ефективната възможност за защита на някои права, най-вече социални – като напр. правото на стачка), а от друга, като „права“ се определят разпоредби, които са достатъчно ясни, конкретни и безусловни, за да могат сами да бъдат прилагани по отношение на частните лица, докато „принципите“ са по-общи и изискват приемането на други разпоредби – съюзни или национални – за реализацията им чрез конкретизация в права. Така може да се приеме, че разпоредбите, закрепващи „права“, несъмнено проявяват директен ефект – годни са директно да предоставят на частните лица субективни права, защитими пред национален съд.

2.2.1. Най-сетне, въпреки че самата Харта определя основните права като „неделими“, разграничението между „права“ и „принципи“, определяно в доктрината като „дискриминиращо“ (!), остава без каквато и да било мотивация или аргументация...

2.2.2. В крайна сметка, както от текста на Хартата, така и от разясненията не става изчерпателно ясно кои разпоредби закрепват „права“ и кои – „принципи“ и най-вече на какво основание се определя това!

При това обаче само някои разпоредби са определени като закрепващи принципи, а други не – въпреки че те несъмнено съдържат базови принципи на демократичното общество (като напр. чл. 1 относно ненакърнимост на човешкото достойнство).

2.2.3. От своя страна правата – и от гледна точка на редакцията на разпоредбите, и от гледна точка на осъществяването им – се делят на „активни права“, „забрани“ (напр. на различните форми на дискриминация или на принудителен труд и др.), „ценности“ (човешко достойнство, правосъдие и т.н.).

2.3. Т. нар. „принципи“ изискват последващо активно поведение на визираните в чл. 51 адресати на Хартата – институциите и другите структури на ЕС и ДЧ. Именно това последващо поведение изгълва със съдържание задължението за „насърчаване на прилагането“ по чл. 51, ал. 1.

2.3.1. Това разбиране следва ясно от разпоредбата на чл. 52, § 5: разпоредбите, които съдържат принципи, могат да бъдат прилагани чрез законодателни и изпълнителни актове, приети от институциите, органите, службите и агенциите на Съюза, както и чрез актове на държавите-членки, когато те прилагат правото на Съюза при упражняване на съответните им компетенции. Позоваването на тези принципи пред съд е допустимо само за тълкуване и проверка на законността на такива актове.

2.3.2. Така всяка разпоредба на ХОПЕС, независимо дали условно се разглежда като „принцип“ или не, ако не е достатъчно безусловна, не е годна директно да предостави защитими пред съд субективни права и изисква (предполага) приемането на друг правен акт, от който частните лица да могат да черпят такива субективни права.

2.3.3. Тези разпоредби ще се считат за лишени от директен ефект пред националните съдилища и негодни да породят директни правни последици пред съюзен съд. Според чл. 52 „позоваването на тези принципи пред съд е допустимо само за тълкуване и проверка на законността“ на съюзните или националните правни актове. Затова някои автори определят, че те са „с ограничена или опосредена приложимост пред съд“⁶³.

2.3.4. Много съществено ограничение внася чл. 52, § 6 ХОПЕС. Той еднозначно ограничава възможността гражданите да черпят субективни права директно от тези разпоредби, които се определят за „принципи“, и ги лишава от директен ефект. Ограничението е категорично: позоваването на тези принципи пред съд е допустимо „само за тълкуване и проверка на законността“ на съюзни или национални правни актове.

2.3.5. „Разясненията“ по чл. 52 придават допълнителна „твърдост“ на тази разпоредба: „Принципите... придобиват особена важност за съдилищата единствено когато тези актове (съюзни или национални – б. м.) се тълкуват или проверяват. Въпреки това те не пораждаат непосредствени права за позитивно действие от страна на институциите на Съюза

⁶³ **Fabrice PICOD**, *Les créanciers et les débiteurs des droits – in: Vers une Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*, La documentations française, 2000, p. 38.

или на органите на държавите-членки, което съответства на практиката на Съда“.

2.3.6. Това несъмнено намалява значението им, но не обезсмисля „принципите“ – достатъчно е дори само това, че никой съюзен или национален акт (в приложното поле на правото на ЕС) не може да им противоречи, а обратно: трябва да е съобразен с тях и да „насърчава“ зачитането им.

2.3.7. В известен смисъл „принципите“ могат да се разглеждат и като по-висша категория права – или просто като правото по никакъв начин да не се накърняват „принципите“. Някои автори дори ги разглеждат като „програмни, цели за достигане“ от съюзния законодател или просто рамки, отвъд които нито съюзният, нито националният законодател могат да преминават⁶⁴.

2.4. Най-същественният проблем е свързан с приложимостта пред съд. Тъй наречените „принципи“ са само отправна точка, критерий за преценка на законосъобразността на съюзен или национален правен акт (независимо от ранга му). Тук в пълна степен се прилага доктрината за непосредствената приложимост, примата и директния ефект.

2.4.1. „Принципите“ – като всяка съюзна правна норма (СПН) – се ползват на общо основание от принципа на непосредствена приложимост (ПНП). Те стават част от приложимото на територията на всяка ДЧ право и гражданите могат да се позовават на тях.

2.4.2. Доколкото обаче „принципите“ изрично са лишени от директен ефект (чл. 52, § 7), гражданите не могат да черпят директно от тях субективни права, защитими пред национален съд. Те могат на общо основание да черпят субективни права, защитими пред национален съд, от друга – съюзна или национална – правна норма, приети в изпълнение (приложение) на тези принципи.

⁶⁴ Виж напр. **Jacqueline DUTHEIL DE LA ROCHÈRE**, *La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne : quelle signification pour le citoyen européen – dans : Problèmes d'interprétation. A la mémoire de Constantinos N. Kakouris*, Bruylant, 2003, p. 103.

2.4.3. И най-съществената им възможност е тази, която произтича от принципа на примата на съюзното право: да могат неограничено да искат от всеки национален съд да установи несъвместимост⁶⁵ – пряка или косвена, тълкувателна – на всяка национална правна норма, независимо от ранга ѝ (вкл. и конституционна), с прогласен от ХОПЕС „принцип“.

2.4.4. Те имат и още една възможност – да искат инцидентно и по повод приложението на национална норма в приложното поле на съюзното право националният съд да отправи преюдициално запитване до Съда на ЕС за установяване на несъвместимост на дадена съюзна правна норма с един такъв „принцип“, за да може националният съдия да прецени валидността на приложимата по делото национална правна норма. Така ако национална правна норма е съобразена със съюзна правна норма, за която СЕС, сезиран преюдициално от националния съд, установи, че противоречи (пряко или косвено) на прогласен от Хартата принцип, то и въпросната национална правна норма ще трябва да бъде обявена от националния съдия за неприложима.

2.4.5. На съюзно равнище въпросът за директния ефект не стои. Но всеки гражданин на ЕС може неограничено да се позовава пред съюзните съдилища на „принципите“, за да обоснове искането си за отмяна на всяка съюзна правна норма (извън съставляващите конституционния корпус на първичните източници), която не е съобразена с тях (при пряко или косвено, тълкувателно противоречие).

2.4.6. Така по отношение на принципите може да се мисли за пряка и косвена приложимост (или ефективност):

– Гражданине не могат да черпят права пряко от норма-принцип. Те трябва да чакат упражняването на нормотворческа воля – съюзна или национална – по прилагането на съответния принцип чрез конкретни разпоредби, предоставящи субективни права, вече защитими пред съд. Без проявяването на подобна воля обаче „принципите“ остават без пряка ефективност.

⁶⁵ „Косвена приложимост“ на прогласените от ХОПЕС „принципи“.

– Гражданите обаче могат неограничено да се позовават на „принципите“, прогласени от Хартата, за да препятстват прилагането на всяка съюзна (без върховните норми на първичните източници) или всяка национална правна норма, която противоречи (пряко или косвено) на такава норма-принцип от Хартата. Това е косвена ефективност, която в никакъв случай не бива да се подценява!

– Най-сетне гражданите разполагат с още един изключително съществен инструмент за косвена защита на своите интереси, съобразени с разпоредбите на Хартата: всяко приемане или още повече прилагане на национална правна норма, противоречаща (дори само косвено, тълкувателно несъвместима) с прогласен от ХОПЕС принцип, безусловно представлява „неизпълнение на задължение на държава-членка“ по смисъла на чл. 258 ДФЕС и е основание за сезиране на ЕК и започване на производство за установяване на нарушение на ДЧ. Крайният резултат на едно такова производство е изричното прогласяване от Съда на ЕС на противоречие и неприложимост на национална правна норма (или цял акт, административна или съдебна практика) и е ключова предпоставка за ефективна защита в държавите-членки на субективните права на гражданите на ЕС.

2.5. Материално разграничение. „Разясненията“ изрично определят като принципи редица разпоредби, но само за 3 конкретни разпоредби изрично се посочва, че се считат за „принципи“... Всъщност в крайна сметка **ясен и пълен списък на „принципите“ няма!**

2.5.1. Така вторият голям проблем, свързан с ХОПЕС, е в липсата на ясен каталог или поне цялостни критерии за разграничаването на „правата“ и „принципите“ и определянето какво точно закрепва една или друга разпоредба на Хартата. Нито Хартата, нито „Разясненията“ съдържат изчерпателен списък на „правата“ и/или отделно на „принципите“. Няма никакви индикации например дали разпоредбите на чл. 27–32 в дял IV „Солидарност“ закрепват „права“ или „принципи“. Подобно е положението и в редица други случаи. Всъщ-

ност „Разясненията“ не дават достатъчно „ясен“ ориентир и по отношение на всяка отделна разпоредба. Така напр. по чл. 35 „Закрила на здравето“, чл. 36 „Достъп до услугите от общ икономически интерес“ и чл. 38 „Защита на потребителите“ изрично се определя, че тези разпоредби съдържат „принципи“. Подобна формулировка обаче не се използва по отношение на други разпоредби, за които сякаш също има достатъчно основания да се считат за „принципи“, а не за „права“ по смисъла на прокарваното разграничение: напр. чл. 27 „Право на информиране и консултиране на работниците в предприятието“, чл. 29 „Право на достъп до услугите за намиране на работа“ и особено чл. 30 „Защита при неоснователно уволнение“ и чл. 31 „Справедливи и равни условия на труд“.

2.5.2. Друг огромен проблем е изключителната непоследователност на съюзния законодател – както в редакцията на текста на Хартата, така и в още по-голяма степен в редакцията на текста на „Разясненията“. Става дума за непоследователност и липса на прецизност, които могат да се обяснят единствено със съзнателна воля да се остави възможност за преценка на националните власти – и по този начин да се избегне онзи обвързващ ефект на ХОПЕС, който някои ДЧ (на първо място Обединеното кралство) упорито искаха да избегнат! В крайна сметка липсата на изчерпателно изброяване или поне последователно прокарване на разграничението отново оставя много голяма власт (чрез свободна преценка) на интеграционния съд, който ще има последната дума при тълкуването на Хартата.

2.5.3. Поради това именно съюзният и/или националният съдия ще трябва сами да „разчетат“ всяка разпоредба, за да преценят дали тя закрепва „право“ или „принцип“, за да могат да я приложат по съответния начин. Така още през 2001 г. по делото ВЕСТУ по инициатива на Генералния адвокат Тицано СЕО определи правото на платен годишен отпуск за „основно право“⁶⁶.

⁶⁶ CJCE, 2001, *Broadcasting, Entertainment, Cinematographic and Theatre Union (VESTU) v Secretary of State for Trade and Industry*, C-173/99, Rec. I-4881, p. 43.

2.5.4. Така се озоваваме в една наглед странна, ако не абсурдна ситуация. Националният съдия ще трябва внимателно и буквално да чете „Разясненията“, които по смисъла на чл. 52, § 7 са неделими от самата Харта („се вземат надлежно под внимание от юрисдикциите на... държавите-членки). Разпоредбите на Хартата, за които в „Разясненията“ изрично се посочва, че закрепват „принципи“, ще трябва да се считат от него като лишени от директен ефект – и той ще трябва да отказва на частните лица да черпят субективни права директно от тях. За разпоредбите обаче, за които „Разясненията“ са... неясни, преценката остава в негова тежест – и ако има съмнение дали дадена разпоредба на ХОПЕС закрепва „право“ или „принцип“, следва да отправи преюдициално запитване за тълкуване до съюзния съд в Люксембург.

Националният съдия е длъжен да отправя преюдициално запитване за валидност винаги когато има и най-малкото съмнение за противоречие на една приложима съюзна правна норма (СПН) с по-висша норма от правото на Съюза. Доколкото общите конституционни традиции на ДЧ (и на първо място сумарният каталог на основните права) са част от основните принципи на правото на ЕС, то такова запитване следва да се отправи и при (съмнение за) противоречие на СПН с основно право, гарантирано на конституционно равнище в една ДЧ. Ако СЕС установи, че става дума за противоречие с право, гарантирано от правото на ЕС „като общо за конституционните традиции на ДЧ“, това е основание за невалидност на акта и проблемът се разрешава. Но той остава да виси с пълна сила, ако СЕС не произнесе подобна констатация...

Особено ярък пример в това отношение е решението на СЕО по делото *Schmidberger*⁶⁷, където съдът формулира еднозначно изискването за баланс (а то ще рече за преценка или съизмерване) на защитените интереси (в конкретния случай правото на протест, основно право, и правото на свободно движение на лицата, гарантирано от правото на ЕС, но препятствано от протеста⁶⁸). СЕО е още по-ясен в решението по

⁶⁷ CJCE, 12 juin 2003, *Schmidberger*, C-112/00.

⁶⁸ Без формално да поставя въпроса за йерархия между двете права, СЕО

друго знаково дело – *Omega*⁶⁹, където еднозначно приема, че прилагането на правото на ЕС може да бъде ограничено в името на основни права, гарантирани от националните конституционни норми, като правото на човешко достойнство⁷⁰.

2.5.5. Поради всичко изложено си позволявам да определя разграничението между „права“ и „принципи“ като необосновано, непоследователно и като най-съществената слабост на този иначе особено важен интеграционен правен акт, което значително намалява неговата ефективност и поради това – неговия смисъл.

3. Други съществени вътрешни разграничения

3.1. В Хартата е прокарано още едно **съществено разграничение**: между правата (и „принципите“?), които могат да бъдат определени като **„вътрешни за ЕС“** (произтичащи от неговата природа и свързани пряко, ако не и само с неговото съществуване – напр. правата, закрепени и в ДФЕС като права на „гражданите на ЕС“), и правата, **„съответстващи на права, гарантирани от ЕКПЧ“**, за които чл. 52, § 3 ХОПЕС определя категорично, че „техният смисъл и обхват са същите като дадените им в Конвенцията“, респ. задължително приложима е и юриспруденцията на ЕСПЧ (съгласно 5-о съображение в Преамбюла на Хартата).

„Разясненията“ също не отговарят на важния въпрос кои разпоредби все пак следва да се считат за „съответстващи на права, гарантирани от ЕКПЧ“ – макар че това би трябвало да е една от основните задачи на тези „разяснения“.

приема, че зачитането на основните права (като правото на протест) може да представлява законен интерес, годен да лимитира ограничаването на правото на свободно движение в ЕС, а в същото време правото на протест не е абсолютно право и може да бъде ограничавано в общ интерес.

⁶⁹ CJCE, 2004, *Omega Spielhaus*, C-36/02, Rec. I-9609.

⁷⁰ Той приема, че Германия не следва да бъде преследвана за нарушаване на правото на ЕС (макар да е нарушено правото на свободно движение на стоки) за това, че е забранила една игра, в която се симулира стрелба по хора, на основание засягане на принципа на защита на човешкото достойнство, гарантиран от Германската конституция.

3.2. Условно и неясно е разграничението чрез групирането на разпоредбите на Хартата в 6 групи. Може дълго да се спори дали тези „групи“ разпоредби могат да бъдат определени като „категории“. Позволявам си да считам, че те са определени твърде произволно и само условно съответстват на 6-те ценности на 2-ото съображение на Преамбюла на ДЕС:

– културното, религиозното и хуманистичното наследство на Европа („вдъхновение“);

– универсалните ценности на ненакърнимите и неотчуждени права на човешката личност;

– свободата;

– демокрацията;

– равенството и

– правовата държава.

3.3. От друга страна, съдържанието на Хартата е белязано от идеята за „добавена стойност“. В нея се прокарва **новото съюзно (общоевропейско?) разбиране за неделимост на основните права и свободи.** Хартата е първият в историята акт от този тип с цели 54 разпоредби, които обединява в обща рамка лични, граждански и политически с икономически и социални права. „Това решение ясно отразява, че социалните права са основополагащ елемент на европейското обединение и че европейското обединение има ясно определено социално измерение.“⁷¹

Именно това смело решение обаче бе в основата и на най-сериозните спорове относно Хартата и в крайна сметка доведе до спорното решение за разграничение между „права“ и „принципи“, при което редица от социалните права се квалифицират като „принципи“, за да не могат да се ползват с пряка приложимост пред съд (виж по-долу).

3.4. Освен това Хартата е допълнена и с т. нар. „права от трето поколение“, свързани със социалния прогрес и тех-

⁷¹ Христо ХРИСТЕВ, *Договорът от Лисабон – нова епоха в защитата на основните права в правото на Европейския съюз* – в: **Снежана НАЧЕВА, Мариана ЯНЕВА (съст.), Европейският съюз след Лисабонския договор – по-близо до гражданите?**, СЮБ и изд. „Феня“, С., 2011, стр. 83.

ническата революция, най-типични сред които са защита на личните данни, гаранции за биоетиката и за добра и прозрачна администрация, защитата на потребителите и др.

3.5. Хартата очевидно съзнателно не обособява основните права в категории (групи) според предмета им, какъвто бе възприетият досега в международното право подход, а ги обособява по-скоро според фундаменталните ценности, на които се основава целият каталог⁷²:

- достойнство (чл. 1 – 5);
- свободи (чл. 6 – 19);
- равенство (чл. 20 – 26);
- солидарност (чл. 27 – 38);
- гражданство (с условна роля на ценност – чл. 39 – 46) и
- правосъдие⁷³ (чл. 47 – 50).

4. Неизпълнената задача на крайно нетипичния акт „Разяснения“

По напълно нетипичен за правната система на европейската интеграция начин Хартата е допълнена от акт (озаглавен „**Разяснения относно Хартата**“⁷⁴), който сам по себе си няма формата на правен акт (това изрично потвърждава и встъпителният текст⁷⁵), но на който изрична разпоредба на УД (чл. 6, § 1, ал. 3 ДЕС) и отделно на Хартата (чл. 52, § 7 – виж по-долу Глава 2) придава ролята на обвързващ тълкувателен източник. Създава се впечатлението, че Хартата не може да се прилага без придружаващите я разяснения, но в същото време самите те съвсем не внасят достатъчно яснота, а нерядко дори създават допълнителни затруднения в тълкуването (виж по-долу относно отделните разпоредби).

⁷² Преамбюлт определя, че ЕС „се основава на **неделимите и универсални ценности** на човешко достойнство, свобода, равенство и солидарност“.

⁷³ Преамбюлт на Хартата поставя наравно „гражданството“ и „пространството на свобода, сигурност и правосъдие“ като основни инструменти, чрез които „Съюзът поставя човека в центъра на своята дейност“.

⁷⁴ *Разяснения относно Хартата на основните права*, ОБЕС, 14. 12. 2007, С 303/02.

⁷⁵ „...Тези разяснения сами по себе си нямат юридическа сила...“, пак там.

4.1. „Разясненията“ са **подготвени от експертен екип** под ръководството на президиума на Конвента, който изработи Хартата (2000 г.), и сетне са „актуализирани“ под ръководството на президиума на Европейския конвент за бъдещето на Европа, подготвил Конституцията за Европа (2003–2004 г.), „в светлината на внесените от този Конвент изменения в текста на Хартата (по-специално в членове 51 и 52), както и на развитието на правото на Съюза“. Тези „Разяснения“ нямат статуса на писано право – те са тълкувателен източник, чиято роля е изрично прогласена от писаното право (Хартата) – при това с ясна формулировка, че трябва „надлежно да се вземат предвид от юрисдикциите на ЕС и на държавите-членки“.

4.2. Предназначението и правната природа на „Разясненията“ са очертани крайно противоречиво. Чл. 6, § 1, ал. 3 ДЕС определя, че разпоредбите на ХОПЕС „се тълкуват..., като надлежно се вземат предвид разясненията“, но с важното уточнение, че те „посочват източниците на тези разпоредби“. Чл. 52, § 7 на самата Харта обаче е категоричен: те са изготвени, „за да направляват“ (ясно внушение за незаобиколност) тълкуването на Хартата, и всички юрисдикции (съюзни и национални!) са длъжни да прилагат всяка нейна разпоредба именно в светлината на „Разясненията“⁷⁶ – по подобие на задълженията за съобразяване със задължителните тълкувателни решения на една конституционна юрисдикция. Встъпителният текст на „Разясненията“ (не приемам да се определя като „преамбюл“, доколкото има само техническо съдържание) пък определя само, че те са „ценно средство за тълкуване“, предназначено да изясни разпоредбите на Хартата⁷⁷.

⁷⁶ Макар и с наглед „меката“ формулировка „да вземат надлежно под внимание“: „Разясненията, изготвени за да направляват тълкуването на настоящата Харта, се вземат надлежно под внимание от юрисдикциите на Съюза и на държавите-членки“ – пак там.

⁷⁷ „Въпреки че тези разяснения сами по себе си нямат юридическа сила, те представляват ценно средство за тълкуване, което е предназначено да изясни разпоредбите на Хартата“ – пак там.

4.3. Съдържанието на разясненията обаче е, меко казано, **разочаровашо**. То е белязано от формализъм, на моменти прозират приприяност и небрежност. Създава се усещането, че силите на експертите са били изчерпани от споровете по самите разпоредби на Хартата и сякаш загрижеността им е била не да разкрият добре съдържанието и предназначението на отделните разпоредби, а да го прикрият – като по този начин прикрият стоящите зад отделните законодателни решения тежки спорове и всъщност поредица от компромиси... Тази оценка е широко приета в доктрината: „Трябва да се признае, че тези обяснения просто... не обясняват и не казват нищо относно предмета и съдържанието на отделните права, а само бегло очертават техния източник“⁷⁸.

Огромната част от съдържанието на „Разясненията“ всъщност представлява препращане с пълно цитиране на релевантните разпоредби на ЕКПЧ. Това очевидно обслужва изрично прогласената от чл. 52, § 3 ХОПЕС необходимост (задължение) всички права, които по същество са идентични с права, гарантирани от ЕКПЧ, да се тълкуват и прилагат с разбирането, че „техният смисъл и обхват са същите“ като по Конвенцията – въпреки изричното твърдение в същата разпоредба, че това „не пречи правото на Съюза да предоставя по-широка защита“... Така това дословно възпроизвеждане на текстове от ЕКПЧ изпълнява елементарна учебникарска функция, далеч от идеята за полезност на акт, чиято правна сила е приравнена с тази на Хартата, респ. на Учредителните договори...

4.4. Нещо повече – „Разясненията“ по абсурден начин страдат от тежка **терминологична непрецизност** и очевидно неизчерпателност и дори непоследователност (най-видима именно там, където ролята на разясненията би била най-важна) и несправяне с най-важната им задача: определянето кои разпоредби съдържат „права“ и кои „принципи“ предвид въведеното изкуствено разграничение (виж по-долу) и на фона на очевидно съзнателното мълчание и на чл. 52,

⁷⁸ **Sionaidh DOUGLAS-SCOTT**, *The European Union and Human Rights after the Treaty of Lisbon*, Human Rights Law Review, 2011, p. 645, spec. p. 651-652.

§ 5. Така за едни разпоредби изрично е посочено, че закрепват „принципи“, а за други – не, въпреки че са очевидни основанията за това... При това за някои разпоредби обидно объркващо се посочва, че съдържат и „права“, и „принципи“ (чл. 23, 33 и 34).

...Като цяло съдържанието на Хартата е белязано от **множество специфики, някои нововъведения и редица слабости**⁷⁹, които ще разгледам подробно по-нататък. Прост пример: всички граждански и политически свободи, които са гарантирани от ЕКПЧ, са препотвърдени в ХОПЕС, но са организирани (систематизирани) по принципно различен начин – и то без видима причина за това.

⁷⁹ Подробно виж напр. у **Eduardo GIANFRANCESCO**, *The Charter of Fundamental Rights of the Union as Source of Law* – in: **Hermann-Josef BLANKE, Stelio MANGIAMELI**, *The European Union after Lisbon: Constitutional Basis, Economic Order and External Action*, Heidelberg/New York, Springer, 2010, p. 295.

Глава 3

ОСОБЕНОСТИ НА ОТДЕЛНИТЕ РАЗПОРЕДБИ НА ХАРТАТА

Както бе посочено и по-горе, разпоредбите на Хартата за основните права на ЕС са твърде нехомогенни. Те отразяват не толкова една ясна и завършена визия (идеология, философия или концепция), колкото волята на интегрираните държави да създадат собствен за ЕС каталог с конституционен (първичен) ранг на основните права и най-сетне да го направят ефективен. Закрепените права (и „принципи“ ...) са групирани условно в 6 групи около 6 основни ценности, без да са непременно изцяло свързани с тях, нито да изчерпват кръга на свързаните права.

Поради това анализът на отделните разпоредби ще засегне само някои най-важни проблеми, без да цели цялостен преглед.

1. Преамбюл

В този въстъпителен и декларативен текст конституционният законодател се е стремил да закрепи някои от основните внушения, които приемането на Хартата преследва. Поради това си позволявам да приема, че текстът е предназначен по-скоро за политическа, отколкото за юридическа употреба и е адресиран по-скоро към читателите на Хартата, отколкото към органите, които ще я прилагат. Навярно и заради това текстът на преамбюла е оставен без какъвто и да било коментар в иначе претенциозните „Разяснения“ ...

1.1. Редом с възвишените вдъхновения, свързани с „мирно и основано на общи ценности бъдеще“, и повторението по същество на чл. 6 ДЕС относно ценностите, на които Съюзът се основава, се декларира, че той **„поставя човека в центъра на своята дейност“**.

1.1.1. Тази декларация обаче не може да бъде определена по друг начин, освен като изкуствена и дори лицемерна. Природата на европейската интеграция е икономическа – поради това и процесът е успешен повече от 6 десетилетия. Този процес се основава на изключително сложна и цялостна правна рамка, централна колона в която са Учредителните договори, днес това са ДЕС и ДФЕС (заедно с ДЕОАЕ). В тях няма нито дума, че „човекът“ е в центъра на интеграционния съюз – напротив, дори след реформата от Лисабон се е появила само една нова разпоредба, която може, доста условно, да се свърже с „човека“, при това почти напълно лишена от реален смисъл – тази за правото на гражданска инициатива по чл. 11 ДЕС. Извън това бе създадена Хартата. Тя, разбира се, поставя човека в центъра – но по същество не съдържа значими принципино нови разпоредби и в този смисъл не представлява акт на „поставяне“, т.е. на създаване на нов режим, на нов каталог права и още по-малко на нов статут.

1.1.2. Всъщност това разбиране се потвърждава изрично от следващия текст – поставянето на човека в центъра на дейността на Съюза се осъществява чрез... „учредяването на гражданство на Съюза и създаването на пространство на свобода, сигурност и правосъдие“. Чудесно, но учредяването бе направено точно преди 17 години с Договора от Маастрихт, който създаде и гражданството на ЕС, и сътрудничеството, което днес е „повишено“ в ранг на „пространство“ (и вече е поделена компетентност) в областта на правосъдието и вътрешните работи.

1.1.3. Така че в това отношение просто няма нищо ново – и не би могло да има – предвид категоричната и многократна гаранция, че Хартата няма да разширява компетенциите на ЕС или да му предоставя нови компетенции.

1.2. Третото съображение също съдържа **повторения** на вече заложи в преамбюла или разпоредбите на ДЕС декларации – относно зачитането на културното многообразие и националната идентичност на ДЧ (чл. 4, § 2 ДЕС), допълнени

със странното гарантиране на 4-те свободи (без пряка връзка с голямата част от разпоредбите на Хартата).

1.3. В същото време силно озадачаващо **от преамбюла липсва** потвърждение на някои от целите на ЕС по чл. 3 ДЕС – и най-вече мирът и благоденствието на народите, както и борбата срещу социалното изключване и дискриминацията и насърчаването на социалната справедливост и закрила (чл. 3, § 3, ал. 2).

1.4. Още по-силно впечатление прави **неспоменаването на правата на лицата, принадлежащи към малцинства**, които са закрепени като основна ценност на ЕС в чл. 2 ДЕС. Както ще видим по-нататък, този пропуск е напълно съзнателен. Въпросът как тогава се поставя човекът в центъра остава крещящо без отговор...

1.5. Четвъртото съображение сякаш очертава **задачата на Хартата** – да направи „основните права по-видими“. Но това е крайно скромна задача, а в крайна сметка става ясно и че тя е хем неизпълнена, хем надмината – редица права остават без „видимост“, а закрепени все пак са и редица нови права.

1.6. Петото съображение дава рамката на **кодифициращата роля** на Хартата, като очертава източниците, от които произтичат правата, които тя „потвърждава“. Но, както бе по-посочено аргументирано по-горе, „потвърждаването“ е избирателно, а кодификацията – непълна. Някои от правата са уредени по-лаконично, други – с по-различна редакция, трети са нови, а други, чието естествено място също е тук, отсъстват...

1.7. Второто изречение на 5-ото съображение вече има **съществено юридическо значение** – то ангажира прилагането на Хартата с „Разясненията“, които я придружават, и задължава националните и съюзните юрисдикции „надлежно да ги вземат предвид“. Същото задължение е закрепено изрично и в чл. 52, § 7 (виж подробно по-долу).

1.8. Другите важни юридически въпроси относно предназначението и действието на Хартата обаче **остават без ценностна основа в преамбюла**. Вместо това той завършва с наглед красивата, но, струва ми се, лишена от ясен смисъл декларация, която изненадващо и без прецедент в аналогични правни актове обвързва упражняването на правата с „отговорности и задължения както спрямо другите, така и спрямо човешката общност и бъдещите поколения“.

Позволявам си да считам, че припряността и липсата на завършена законодателна идея, присъщи на цялата Харта, сякаш програмно са най-видими именно в нейния преамбюл...

2. Дял I. Достойнство

Подобно на всеки аналогичен каталог на основните права (международен или национален, напр. в Германския основен закон), ХОПЕС урежда на първо място (Дял I) гаранциите за човешкото достойнство.

2.1. Закрепени са базови принципи на демократичното общество и хуманизма – съобразно декларацията в преамбюла („Съюзът се основава на неделимите и универсални ценности на човешко достойнство...“), която пък възпроизвежда постулатите от преамбюла („хуманистичното наследство“, „универсалните ценности на ненакърнимите и неотчуждими права на човешката личност“) и чл. 2 ДЕС („Съюзът се основава на ценностите на зачитане на човешкото достойнство...“). „Разясненията“ основателно определят, че „достойнството е фундамент на човешките права“.

2.2. Разпоредбите на Дял I могат да се разглеждат като рамка на цялата Харта. Според „Разясненията“ „нито едно от записаните в Хартата права не може да се използва за накърняване на достойнството на другия“, а „достойнството на човешката личност е част от същината на правата“. То „не

може да се накърнява, дори в случай на ограничаване на дадено право“.

2.3. Разпоредбите на Дял I могат да се определят и като **на-товарени с програмни внушения**. Според някои автори „Хартата се опитва да насърчи съвкупността от права с т.нар. негативен статус, квалифицирани и като „класически права“ или „първо поколение права“⁸⁰. Тези права се характеризират с тяхната защитна природа⁸⁰ и като такива гарантират на отделния човек „насочени срещу публичната власт прерогативи⁸¹: свобода на мисълта, свобода на изразяването, на общуването...“.

2.4. Тези виждания са развити в 5 графично обособени, но **неразривно свързани разпоредби** относно:

- човешкото достойнство (чл. 1);
- правото на живот (чл. 2);
- правото на неприкосновеност на личността (чл. 3);
- забраната на изтезанията и на нечовешкото или унижително отношение или наказание (чл. 4) и
- забраната на робството и на принудителния труд (чл. 5).

Някои от тези разпоредби (като забраната на робството) са уважителна реминисценция от миналото и спокойно биха могли да отсъстват, както отсъстват редица други права, закрепени напр. в ЕКПЧ или в националните конституции, а няма как да не се определи като странно присъствието им в акт, адресиран на първо място към институциите на ЕС⁸², други имат несъмнена актуалност (забрана на трафика на хора и др.) или

⁸⁰ Виж **Яник ДАВИД**, *Хартата на основните права на ЕС – в: Атанас СЕ-МОВ (съст.), Европа като правова общност*, УИ „Св. Кл. Охридски“ и Институт по Европейско право, С., 2006, стр. 95.

⁸¹ **Louis FAVOREU et alii**, *Droit des libertés fondamentales*, Précis Dalloz, 2002, 2ème édition, p. 431.

⁸² Крейг и Де Бурка обаче обръщат внимание именно на проблемите, свързани с някои актове на съюзните институции в контекста на операциите на ЦРУ и задържането на лица в лагери на територията на някои ДЧ на ЕС – **Paul CRAIG, Gráinne DE BÚRCA**, *EU Law. Text, cases and materials*, Oxford University Press, 4th edition, New York, 2008, p. 413.

неизменна значимост (ненакърнимост на човешкото достойнство), а трети са ново поколение и отразяват развитието (не непременно само положително) на обществените отношения⁸³ (като забраната на репродуктивното клониране на човешки същества⁸⁴ и т.н.). Правото на неприкосновеност на личността (чл. 3) според интеграционния съд в Люксембург подлежи на множество възможни конкретизации – напр. „в медицината обхваща и свободното и информирано съгласие на донора и реципиента“⁸⁵, което е и отражение на новото поколение обществени отношения, свързани с медицинското донорство.

2.5. „Разясненията“ определят като „принципи“ по смисъла на чл. 52, § 5 само „посочените в чл. 3“ с важното уточнение, че Хартата не се отклонява от съответстващата разпоредба на Конвенцията за правата на човека и биомедицината и забранява само репродуктивното клониране.

3. Дял II. Свободи

Съдържанието на **Дял II. Свободи** в голяма степен повтаря уредбата по ЕКПЧ. Изрично закрепени на съюзно равнище и с отчитане на неговите съществени специфики (общ пазар и особено значение на социално-икономическите отношения) са множество, не непременно тясно свързани права (и принципи).

3.1. Право на свобода и сигурност (чл. 6) – разпоредбата е принципна, значително по-лаконична от уредбата по чл. 5 ЕКПЧ. Това е типичен пример за право, гарантирано от

⁸³ Тук се отчита Конвенцията за правата на човека и биомедицината, като се допълват и нови, неуреджани досега права, към които обаче интеграционният съд вече е проявявал загриженост, напр. във връзка с директива 98/44 (от 6 юли 1998 г.) относно правната закрила на биотехнологичните изобретения: СЈСЕ, 2001, *Pays-Bas c/ Parlement et Conseil*, C-377/98, Rec. I-7079.

⁸⁴ По тази толкова деликатна тема може да се отбележи само, че редакцията на чл. 3, § 1, б. „г“ очевидно ограничава само „репродуктивното“, но не и лечебното клониране на човешки същества!

⁸⁵ СЈСЕ, 2001, *Pays-Bas c/ Parlement et Conseil*, C-377-98, Rec. I-7079, p. 70 et 78-80.

ХОПЕС, чиято ефективна защита е изцяло функция от разпоредбата на чл. 52, § 3 („смисъл и обхват като по ЕКПЧ“). „Разясненията“ обаче подчертават, че тези права „трябва да бъдат зачитани, особено когато ЕП и Съветът приемат законодателни актове в областта на съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси въз основа на членове 82, 83 и 85 ДФЕС и по-специално за определянето на минимални общи разпоредби по отношение на квалификацията на правонарушението и наказанията и някои аспекти на процесуалното право“.

3.2. Зачитане на личния и семейния живот (чл. 7) – като очевидно семейният живот се свързва не само с правната фигура на брака предвид новите устойчиви тенденции на съжителство без брак⁸⁶.

3.3. Защита на личните данни (чл. 8) – едно право от ново поколение, чието изрично закрепване позволява да служи като рамка на необходимото детайлно законодателно уреждане на новия тип посегателства срещу личността, свързани и с измеренията на информационното общество и навлизането на електронните технологии. Според „Разясненията“ този член се основава на чл. 16 ДФЕС (стар чл. 286 ДЕО) и Директива 95/46/ЕО на ЕП и на Съвета⁸⁷, а трябва да се има предвид и Регламент (ЕО) № 45/2001 на ЕП и Съвета от 2000 г.,⁸⁸ които съдържат условия и ограничения за упражняването на правото на защита на личните данни, както и разпоредбата на чл. 39 ДЕС (относно защитата на личните данни в материята на общата политика по външните работи и сигурността).

⁸⁶ И очевидно предвид все по-популярното виждане за брака като отживелица, отразяваща отношения, присъщи на късния феодализъм...

⁸⁷ Относно защитата на физическите лица при обработването на лични данни и за свободното движение на тези данни (ОВ, L 281, 23.11.1995 г., стр. 31).

⁸⁸ Относно защитата на лицата по отношение на обработката на лични данни от институции и органи на Общността и за свободното движение на такива данни (ОВ, L 8, 12.1.2001 г., стр. 1).

3.4. Право на встъпване в брак и право на създаване на семейство (чл. 9) – демонстративно без закрепване на изискване за различен пол на сключващите брак (познато в редица национални конституции, вкл. българската – чл. 46 КРБ⁸⁹). Тук прави силно впечатление изричното уреждане на защитата „в съответствие с националните закони“ (уговорката за идентичност с разпоредбата на чл. 12 ЕКПЧ е неуместна⁹⁰), което сякаш обезсмисля съюзната уредба и прави практически невъзможна закрилата на това право на съюзно равнище⁹¹; от друга страна – отново с ясното разграничение (правно и най-вече социално) между правото на брак и правото на семейство (семеен живот). „Разясненията“ прецизират, че редакцията на този член е „модернизирана“, за да обхване случаите, при които националните законодателства признават други механизми, различни от брака, за създаване на семейство.

3.5. Свобода на мисълта, съвестта и религията (чл. 10) – разпоредбата е идентична с тази на чл. 9, § 1 ЕКПЧ, но без изрично да се споменават възможните ограничения (това се прави общо от трансверсалната разпоредба на чл. 52 ХОПЕС, виж подробно по-долу), а § 2 я допълва с новото право на отказ от военна служба, което отразява и някои национални конституционни традиции.

3.6. Свобода на изразяване на мнение и свобода на информация (чл. 11) – освен новата формулировка „и свобода на информацията“, адекватна на реалностите на информационното общество 60 г. след създаването на ЕКПЧ, тази разпоредба също е много по-лаконична от аналогичната по чл. 10 ЕКПЧ.

⁸⁹ Разбира се, остава открит въпросът как тук се отразяват „общите конституционни традиции на държавите-членки“...

⁹⁰ В известното решение по делото *Goodwin* ЕСПЧ ясно визира чл. 9 от Хартата, чийто текст „изключва понятията мъж и жена“, за да постанови правото на брак на транссексуалните: СЕСН, 11 juillet 2002, *Goodwin c/ Royaume-Uni*, § 100; позицията е повторена в друго решение от същия ден: СЕДН, 11 juillet 2002, I. c/ *Royaume-Uni*.

⁹¹ Остра критика виж у **P. J. TETTINGER**, *Kölner Gemeinschaftskommen-tar zur Europäischen Grundrechte-Charta*, Beck, Köln, 2006.

Новост е изричното прогласяване на свободата и независимостта на медиите (§ 2).

3.7. Свобода на събранията и сдруженията (чл. 12). Специфична само за ЕС (като уникално наднационално политическо формирование) е разпоредбата на § 2 относно политическите партии на европейско равнище, която трудно може да се определи като закрепваща обособимо субективно право. При това тази разпоредба дословно (и напълно излишно) повтаря чл. 10, § 4 ДЕС.

Трите разпоредби (чл. 10-12) трябва да се разглеждат като свързани с разпоредбите на чл. 10 и чл. 11 ДЕС (относно представителната демокрация и участието в демократичния живот на Съюза), чл. 15 ДФЕС (относно принципа на откритост), на чл. 17 ДФЕС (относно религиозните и неконфесионалните организации) и по-общо с разпоредбите относно дискриминацията (виж по-долу).

3.8. Свобода на изкуствата и науките (чл. 13) – произтича основно от свободата на мисълта и на изразяване на мнение и според „Разясненията“ трябва да се упражнява при спазване на член 1 ХОПЕС. Това е право от ново поколение, особено „академичната свобода“. То е пряко свързано и с правото на образование по чл. 14.

3.9. Право на образование (чл. 14) – свързано с някои национални конституционни традиции, то обхваща и достъпа до професионално и продължаващо обучение като ново поколение субективни права, напр. „свободата да се създават учебни заведения“ и правото на „професионално и продължаващо обучение“.

3.10. Свобода при избор на професия и право на труд (чл. 15). Тези три права са не само напълно оригинални в сравнение с ЕКПЧ (с известна уговорка за правото на образование по чл. 2 на Допълнителния протокол № 1 към ЕКПЧ), но и отразяват разширеното с последните ревизии ценностно про-

странство на европейската интеграция. Разпоредбата на § 2 възпроизвежда трите свободи, гарантирани от чл. 26, 45, 49 и 56 ДФЕС, а § 3 е свързан с чл. 153, § 1, б. „ж“ ДФЕС, но важна новост е закрепването именно като право (в чл. 153 ДФЕС е само „подкрепа и допълване на мерките на ДЧ“) на гражданите на трети страни, които имат разрешение да работят на територията на държавите-членки, на условия на труд, еднакви на условията, на които имат право гражданите на Съюза.

3.11. Свобода на стопанската инициатива (чл. 16). Това право също е оригинално за правната система на европейската интеграция (изначално основана – и поради това успешна – на свободните стопански отношения) и пряко отразява (и обслужва) една от заложените в основата ѝ 4 икономически свободи (свобода на установяване и предоставяне на услуги), като изрично се обвързва с „правото на Съюза“. Тази разпоредба се основава на практиката на Съда на ЕС, който е признал свободата да се упражнява икономическа или търговска дейност („Разясненията“ коректно посочват релевантната практика). Тя е условно свързана с разпоредбите на ДФЕС относно свободата на установяване и предоставяне на услуги (чл. 49–62) и с чл. 119, § 1 и 2⁹² относно свободната конкуренция.

3.12. Право на собственост (чл. 17) – това право е предмет на богата практика на Люксембургския съд през годините, при това и в различие от практиката на Страсбургския съд. Разпоредбата на ХОПЕС е не само по-модерна, но и с по-богато съдържание от тази на чл. 1 на Допълнителния протокол към ЕКПЧ, въпреки че „Разясненията“ твърдят, че я „отразява“, но признават и че „редакцията е актуализирана“. Тя отразява в по-голяма степен изобилната практика на интеграционния съд. Новост е защитата на интелектуалната собственост, посочена изрично „поради нейната нарастваща значимост“ и в съответствие с вторичното право на Общността.

⁹² В „Разясненията“ погрешно се посочва § 3 вместо § 2 на чл. 119 ДФЕС и това е така и в оригиналните версии на другите езици, а не е проблем на българския превод.

Правата по чл. 15–17 могат да бъдат определени като „основни социални и икономически права“. Особено внимание заслужава отсъствието на внушение за „право на заетост“ (вкл. с идеята за нечие – на Съюза или на членуващите държави – задължение), несъвместимо с принципите на свободния пазар, поставени в основата на европейската интеграция. Базовото право на труд е допълнено със специфичните само за интеграционния съюз права: „Всеки гражданин на Съюза има свободата да търси работа, да работи, да се установява или да предоставя услуги във всички държави-членки“ (§ 2) и правото на равно третиране на гражданите на трети страни: „право на условия на труд, еднакви на условията, на които имат право гражданите на Съюза“. Неизбежно правата по чл. 15 и 16 са обвързани с условията (и ограниченията!), произтичащи от същия вътрешен интеграционен правопорядък, на който са присъщи.

3.13. Право на убежище (чл. 18) – това е своеобразна правна рамка, доразвита подробно в чл. 78 ДФЕС, и по същество също представлява излишно повторение.

3.14. Защита в случай на принудително отвеждане, експулсиране и екстрадиране (чл. 19) – това право може да намери аналогия по отношение на процедурните гаранции в разпоредбите на Протокол № 7 към ЕКПЧ.

3.15. С крайно неясен подход „Разясненията“ позволяват да се считат за „принципи“ правата по чл. 14 (с абсурдно небрежния израз „така, както е формулиран, този принцип предполага само, че...“).

4. Дял III. Равенство

Разпоредбите, съставляващи Дял III, са поставени под общото наименование „Равенство“, но странно защо не се възпроизвежда знаковото за ЕС „недискриминация“, както е озаглавена Част II на ДФЕС. В този дял са обединени принципи

и права, които, макар и несъмнено „обща за конституционните традиции на ДЧ“, в контекста на Хартата на ЕС в голяма степен отразяват неговите особености (и най-вече детайлната уредба на принципа на недискриминация). Нещо повече – в ХОПЕС те намират уредба, по същество идентична, но значително по-лаконична от подробната уредба, която (именно предвид ключовата им роля за осъществяването на интеграционния процес) имат в УД. Разпоредбите на Дял III „Равенство“ трябва да се разглеждат във връзка с чл. 2 ДЕС (недискриминацията като ценност на ЕС) и чл. 9 ДЕС (равенство между гражданите) и чл. 8 ДФЕС (равенство между мъжете и жените), чл. 10 ДФЕС (борба срещу дискриминацията) и чл. 18 ДФЕС (забрана на дискриминацията на основание гражданство), които ще бъдат посочени и по-долу.

4.1. Равенство пред закона (чл. 20) – разпоредба, която няма пряк аналог в системата на ЕКПЧ, но е универсален вектор във всички демократични конституции. На съюзно равнище тя има смисъл само като гаранция за равенство именно пред съюзното законодателство и по-скоро допълва – или просто въвежда – принципа на недискриминация с неговия широк обхват. Това е базов демократичен принцип, но в „Разясненията“ разпоредбата не е обявена за „принцип“ по смисъла на чл. 52, § 5 ХОПЕС. Вместо това се посочва, че „съответства на общия принцип на правото, ...признат от СЕС като основен принцип на правото на ЕС“ (с посочена изобилна релевантна съдебна практика).

4.2. Недискриминация (чл. 21) – в системата на интеграционния правопорядък това е не право, а основен принцип. „Разясненията“ обаче не определят и тази разпоредба като „принцип“, макар че тя несъмнено е една от най-„принципните“ в цялата Харта, действителен ценностен фундамент на изключително изобилно съюзно и национално законодателство. Тази разпоредба считам за една от най-важните в Хартата. Тя съдържа изключително съществени новости по отношение както на УД, така и на всеки предходен междуна-

роден равен акт в материята на правата на човека. Чл. 21 по същество закрепва двата вектора на принципа на недискриминация – общохуманния (§ 1) и вътрешносъюзния (§ 2). Този текст има и пряко и огромно значение за института на гражданството на ЕС (Том II). Днес в правото на ЕС действат две отделни, с еднакъв ранг (първични източници), но с видимо различна редакция групи разпоредби – чл. 9 ДЕС и чл. 8, 10, 18 и 19 ДФЕС и чл. 21 ХОПЕС. Наложително е да се отбележи тежката липса на системност и поради това затруднената ефективност на прилагане на съюзните разпоредби с конституционен ранг относно недискриминацията (в ДЕС, ДФЕС и ХОПЕС, заедно с „Разясненията“).

Поради всичко това ще отделя на разпоредбите на чл. 21 ХОПЕС най-голямо внимание в целия текст на Хартата.

4.2.1. Общохуманният вектор е предмет на разпоредбата на § 1. На основата на изключително обилна съдебна практика УД (специално чл. 2 ДЕС, чл. 10 ДФЕС, повторен и условно доразвит с процедурни правила в чл. 19 ДФЕС) изрично закрепват задачата за борба с всякакъв вид дискриминация, „основана на пол, раса или етнически произход, религия или убеждения, увреждане, възраст или сексуална ориентация“⁹³.

4.2.1.1. Тук не може да се остави без особено остра критика безобразната неадекватност на официалния български превод на ДФЕС. Във версията на английски и френски език между редакциите на чл. 10 и чл. 19 ДФЕС няма никаква разлика, което е напълно естествено. Ролята на чл. 19 е да потвърди базовия принцип с трансверсален характер, заложен в чл. 10 и не случайно в Дял II „Разпоредби с общо приложение“ на част I „Принципи“. В българския превод обаче в чл. 10 ДФЕС четем: „...дискриминация, основана на пол, **раса или етническа принадлежност**...“, а в чл. 19 ДФЕС: „...дискриминация, **основана на различията в пола, расата или етническия произход**...“⁹⁴. За всеки читател с бегла юридическа грамот-

⁹³ Мой превод от оригиналите на английски и френски език.

⁹⁴ Подчертаването на разликите в двата текста е мое. В английския и френския оригинал двата текста, разбира се, са напълно идентични: Чл. 10: „...discrimination based on sex, racial or ethnic origin...“ и чл. 19:

ност възниква представата, че двете разпоредби имат различно съдържание, а за националния юрист това може да бъде основание за различно прилагане, не дай, Боже, още по-малко за различна съдебна практика... Дори да приемем, че двата текста са превеждани от различни преводачи, липсата на съгласувана редакция е скандална и недопустима! И, както е известно, този пример далеч не е единствен, а по-скоро част от системна практика на преводния екип, тънещ впрочем в криминална анонимност...

4.2.1.2. Надали с небрежност обаче можем да обясним различията в редакцията на разпоредбите на чл. 10 и 19 ДФЕС, от една страна, и чл. 21 ХОПЕС, от друга. Докато в чл. 10 и 19 ДФЕС се говори за „борба срещу всяка форма на дискриминация, основана на пол, раса или етнически произход, религия или убеждения, (физическо или умствено)⁹⁵ увреждане, възраст или сексуална ориентация“, то в чл. 20 ХОПЕС откриваме три особености:

а) Текстът започва със „забрана“, каквато УД не предвижда! Цялата нормотворческа философия на УД почива на съществено разграничение между „забрани“, каквито не липсват (напр. „забраната на всяка дискриминация на основание гражданство“ по чл. 18, ал. 1 ДФЕС или в материята на конкуренцията и др.), и „борба с...“, което представлява формулировка със значително по-ограничени правни последици.

„...discrimination based on sex, racial or ethnic origin...“, респ. на френски език чл. 10: „...discrimination fondée sur le sexe, la race ou l'origine ethnique...“ и чл. 19: „...discrimination fondée sur le sexe, la race ou l'origine ethnique...“.

Така единствено правилният превод на български език не е нито един от двата текста – на чл. 10 или на чл. 19 на официалната българска версия, а само следният текст: „...дискриминация, основана на пол, раса или етнически произход...“.

⁹⁵ Мой превод, премахнато е и членуването, напълно неуместно. Посочил съм в скоби фигуриращите в българския превод уточнения на уврежданията – също според мен крайно неуместни, тъй като могат да се четат като изчерпателно изброяване, напълно извън волята на законодателя!, в английския или френския оригинал подобна конкретизация на уврежданията няма, има само общото „disability“, респ. „handicap“, което позволява по-широко тълкуване...

Разбира се, изричната обща „забрана“ трябва да се приветства, но незаобиколим е въпросът за възможната нова съдебна практика. Според ДЕС (чл. 2 относно „ценностите, на които Съюзът се основава“) забраната на дискриминацията е сред основните „ценности“ като „характеристика на обществото“ (редом с толерантността, справедливостта, солидарността и... равенството между мъжете и жените, не случайно изрично обособено, макар да е същностен елемент от недискриминацията). Естествено според чл. 10 ДФЕС „Съюзът се стреми да се бори...“⁹⁶, според чл. 19 ДФЕС се „...приемат необходимите мерки за борба с дискриминацията“⁹⁷...“.

б) Текстът на чл. 21 ХОПЕС е значително по-пълнен, по-изброителен, с езикова редакция, неуместно внушаваща изчерпателност (невъзможна и ненужна при разпоредби като тази, уреждащи трансверсален принцип с неизчерпаемо многообразие от проявления). Чл. 21 добавя:

- „цвят на кожата“ (редом и поради това отделно от „раса“);
- „социален произход“ (редом с „етнически“ и, разбира се, със съвсем различно съдържание, което изобщо не присъства в УД!);

- „генетични характеристики“ (принципно нова формулировка!, с известни уговорки за дублиране по същество);

- „език“ (също съществена новост), „политически или други мнения“ (съвсем ново и според мен представляващо излишна конкретизация на „убежденията“);

- „принадлежност към национално малцинство“ (изключително съществена отлика);

- „имотно състояние“ (също важна новост с ярка принадлежност към левите политически идеи);

- „рождение“ (без никаква конкретизация и поради това малко озадачаващо и отново с резервата за повторение).

в) Тези съществени различия в редакцията – и по същество важни нововъведения, са отбелязани изрично и в „Разясненията“.

⁹⁶ Тук официалният превод е правилен: „...the Union shall aim to combat...“ (англ.), „l'Union cherche à combattre“ (фр.).

⁹⁷ Във френския превод обаче се говори много по-категорично за „ВСЯКА дискриминация“ (toute discrimination)...

Формулировката е категорична и поради това подозрителна: „Няма противоречие, нито несъответствие между § 1 и чл. 19 ДФЕС, който има различно приложно поле и предмет: чл. 19 предоставя на Съюза компетентност да приема законодателни актове, включително да хармонизира законовите и подзаконовите разпоредби на държавите-членки с цел борба с определени форми на дискриминация, изброени изчерпателно. ... За разлика от него чл. 21, § 1 не предоставя никаква компетентност за приемане на антидискриминационни закони в тези области на действие на държавите-членки или на физическите лица⁹⁸, нито постановява широкообхватна забрана на дискриминацията в тези сфери. Това е абсурдно: самата формулировка на чл. 21 гласи: „Забранена е всяка форма на дискриминация, основана по-специално на...“⁹⁹ (виж по-горе). Непонятно и недопустимо е подобно редактиране и по същество отменяне на разпоредба на Хартата чрез коментарни текстове на „Разясненията“! Следващата го конкретизация е още по-странна и според мен неуместна: „Той (чл. 21) засяга всъщност само дискриминацията, която е дело на институциите и органите на Съюза при упражняването на предоставените им от Договорите области на компетентност, и на държавите-членки единствено когато прилагат правото на Съюза“. Нали това се отнася за цялата Харта. Но ако е вярно, че „следователно § 1 не изменя обхвата на компетентност, предоставен по чл. 19, нито тълкуването на този член“, то какъв тогава е смисълът на всички тези нововъведения и по-общо на формулировка „забранена е“? Колкото и силно да е било желанието на авторите на двата текста да избегнат всеки повод за напрежение между ДЧ и респ. за препятстване на приемането на Хартата, нормотворчеството (тъй като със статута си на незаобиколим тълкувателен източник „Разясненията“ също стават правен из-

⁹⁸ Мърлявщината в българските преводи е белязала и текста на „Разясненията“ – тук, разбира се, става дума за „частните лица“ (particuliers или private action), което включва както физическите, така и, дори по-основателно, юридическите лица...

⁹⁹ „Est interdite“ (фр.) и „shall be prohibited“ (англ.).

точник) има основни правила, които никога политическа целесъобразност не следва да пренебрегва...

4.2.1.3. Вътрешносъюзният вектор е закрепен в § 2 относно забраната за дискриминация на основание гражданство. Той дословно повтаря чл. 18, § 1 ДФЕС¹⁰⁰, респ. заедно с цялата релевантна люксембургска юриспруденция (виж подробно в Том II). Разбира се, присъства неизбежната уговорка за незасягане на специалните съюзни разпоредби.

4.2.2. Аналогията между чл. 21 ХОПЕС и чл. 14 ЕКПЧ, прокарана в „Разясненията“, намирам за по-скоро условна.

4.2.2.1. От една страна, могат да се установят някои (едва ли пренебрежими) редакционни различия и между чл. 14 ЕКПЧ и чл. 10 ДФЕС: убежденията в чл. 14 ЕКПЧ са „политически и други“; освен „раса“ в чл. 14 ЕКПЧ присъства и остарялото днес „цвят на кожата“; чл. 10 ДФЕС прави съществената конкретизация и за „етническа принадлежност“ (тук е скрито едно от измеренията на защитата на малцинствата, на фона на демонстративното отсъствие в чл. 10 ДФЕС на посочването на „принадлежност към национално малцинство“¹⁰¹ – също така демонстративно преодоляно обаче в чл. 21, § 1 ХОПЕС); в чл. 10 ДФЕС се считат за подразбиращи се уточненията „език“ и дори „национален или социален произход“ (което обаче беше слабост, доколкото различията в социалния произход имат съществено значение в пазарното общество – преодоляна в чл. 21 ХОПЕС); вместо по-общото „рождение“ (чл. 14) се конкретизира „възраст“ (чл. 10 ДФЕС), а вместо неэффективното „друг някакъв признак“ (чл. 14) изрично – и със съобразяване със съвременните реалности – в чл. 10 ДФЕС се

¹⁰⁰ Е, отново с вече типичната небрежност на българския превод – в чл. 18 ДФЕС се използва „В обхвата на приложение на Договорите“, а в чл. 21 ХОПЕС – „В областта на прилагане на Договорите“... Оригиначните версии на другите езици, разбира се, не познават подобна разлика – като за правилно смятам, че трябва да се приеме „в приложното поле“ (dans le domaine d'application, within the scope of application)...

¹⁰¹ Крейг и Де Бурка определят отсъствието на изрична разпоредба за малцинствата като „значителна липса“ – Paul CRAIG, Gráinne DE BÚRCA, *EU Law. Text, cases and materials*, Oxford University Press, 4th edition, New York, 2008, p. 413.

отчита „сексуална ориентация“ (вкл. предвид тенденцията да се говори за „сексуални малцинства“).

4.2.2.2. От друга страна, чл. 14 ЕКПЧ е подчинен на ограничението, че забраната за дискриминация е не принципна, а свързана само с „упражняването на правата и свободите по Конвенцията“, докато чл. 21 ХОПЕС е освободен от всякаква условност и следва да се чете като общ принцип. Формулировката на чл. 10 ДФЕС наглед е обтекаема – Съюзът само „се стреми да се бори срещу...“. Знаем обаче – и от изобилните производни правни източници, и от още по-изобилната съдебна практика, – че тази разпоредба се разглежда като закрепваща основен принцип, наложително получил детайлно законодателно и юриспруденциално доразвитие. Впрочем подобна условност съдържа и разпоредбата на чл. 14 ЕКПЧ (виж по-долу). Редакцията на чл. 21 обаче е категорична: „Забранена е всяка форма на дискриминация, основана...“. Това е формално нормативно различие, което може да се оцени като едно от най-важните достойнства на Хартата. Разбира се, то не трябва да се надценява – и досега практиката на съюзните институции и особено на съюзния съд в Люксембург разглеждаше чл. 10 и чл. 19 ДФЕС (преди чл. 13 ДЕО) като изрична забрана. От друга страна обаче, изисква внимание въпросът защо съюзният конституционен законодател, приел чл. 21, § 1 ХОПЕС, не е счел за нужно да редактира по аналогичен начин и чл. 10 и чл. 19 ДФЕС...

4.3. Културно, религиозно и езиково многообразие (чл. 22) – тази разпоредба може да се счита за повторение, а и за компромисно решение, позволяващо да се уредят важни гаранции, без изрично да се споменават правата на малцинствата, различни от националните (предвидени в чл. 21). Тя обаче отразява съществени особености на европейската интеграция – тя е процес на обединяване на суверенни национални държави, които въпреки трансфера на съществени властови правомощия запазват своя суверенитет, а интеграционният съюз е длъжен да зачита (във всички свои актове) не само този суверенитет, но и тяхната „национална идентич-

ност“ (чл. 4, § 2 ДЕС). Израз на разбирането за езиковото (и националното) многообразие като принцип на интеграцията е и чл. 55 ДЕС и др. подобни, които закрепват равенството на всички официални държавни езици като официални езици на самия Съюз. Разясненията уточняват, че разпоредбата „се основава“ на чл. 6 ДЕС и на чл. 167, § 1 и 4 ДФЕС, което според мен е просто поредното повторение. Изрично се признава, че културното и езиковото многообразие „вече е постановено“ в чл. 3, § 3 ДЕС... Основателно се припомня и Декларация № 11 от Заключителния акт на Договора от Амстердам относно статута на църквите и неконфесионалните организации, който е утвърден в чл. 17 ДФЕС.

4.4. Равенство между жените и мъжете (чл. 23) – възможна е само условна аналогия със забраната за дискриминация на основата на пола по чл. 14 ЕКПЧ (но и с цялата придружаваща го практика на ЕСПЧ), но трябва да се отбележи изричното извеждане на принципа за равенство между мъжете и жените като пряко свързан с пазарните особености на европейския интеграционен процес и произтичащата от тях изключително изобилна практика на интеграционния съд (виж по-горе относно икономическите права на гражданите на ЕС). Не случайно този принцип е изведен в самото начало на Част I на ДФЕС (чл. 8) като норма-принцип „с общо приложение“ и доразвита многократно – в чл. 10; чл. 153, § 1, б. „и“; чл. 157, § 1, 3 и 4 ДФЕС (въпреки че „Разясненията“ посочват като референция само част от тези разпоредби...).

4.5. Правата на детето (чл. 24) – условно вдъхновена от Конвенцията на ООН за правата на детето, тази разпоредба е от ново поколение и отразява нов тип проявление на ефективна закрила на хуманните ценности, подобно на следващите две разпоредби. Тя обаче дублира новите записи в УД след ЛД – чл. 3, § 3, ал. 2 ДЕС и чл. 81 ДФЕС.

4.6. Правата на възрастните хора (чл. 25) – самата формулировка за „достоеен и независим живот и участие в социалния

и културния живот“ разкрива нов тип обществена и законодателна воля, непозната не само за ЕКПЧ, но по същество и за двете поколения следвоенни и посткомунистически конституции в Европа. „Разясненията“ посочват като „основание“ и социалните харти на ЕО/ЕС.

4.7. Интеграцията на хората с увреждания (чл. 26) – тези две разпоредби са не просто „ново поколение“, те са принципно нови. Те отразяват едно ново равнище в разбирането за общи хуманни ценности (вдъхновението на „хуманистичното наследство на Европа“ – преамбюл на ДЕС) и най-вече в способността за ефективно утвърждаване на тези ценности чрез защита на техните субективни измерения като основни права. Не може да не се отбележи, че много преди тези ценности – и права – да бъдат закрепени в Хартата, Общностите и Съюзът създаваха ефективно законодателство за тяхната защита. Можем да приемем, че разпоредбите на чл. 24–26 ХОПЕС са и своеобразна кодификация, обща правна рамка на вече създадено производно законодателство и богата съдебна практика.

4.8. Може би озадачаващо, „Разясненията“ определят само една от разпоредбите на Дял III като „**принцип**“: чл. 26 относно интеграцията на хората с увреждания. По отношение на чл. 20 „Равенство пред закона“ се посочва, че той „съответства на общия принцип на правото, който...“, но това според мен няма как да се смята за определяне като „принцип“ по смисъла на чл. 52, § 5.

5. Дял IV. Солидарност

Обособяването на правата, съставляващи Дял IV „Солидарност“, ми се струва изкуствено. То може да се обясни само основно с онези „проблемни“ права, около които се съсредоточават най-тежките спорове при приемането на Хартата и спрямо които намира най-широко приложение категорията „принципи“...

5.1. Повечето от тези права са пряко свързани с уредени в предишните дялове на Хартата социално-икономически права. Трудно ми е да намеря разумен аргумент правото на „достъп до услугите за намиране на работа“ (чл. 29) да бъде поставено в категорията „солидарност“ и формално отделено от правото по чл. 15 (право на труд и свободен избор на професия), което е класическо социално-икономическо право и съвсем неадекватно е поставено в категорията „Свободи“. Разбира се, осмислянето и прилагането на ХОПЕС е невъзможно без ясното съзнание за цялата условност както на 6-те категории (групи права), по-скоро изкуствени и декларативни, отколкото обосновани, така и на целия акт (виж по-горе).

По същия начин след поредица от права, свързани пряко с правото на труд, в категорията „Солидарност“ изведнъж се появява „закрилата на семейството“ (чл. 33, § 1), откъснато от правото на „зачитане на семейния живот“ (чл. 7, категория „Свободи“?!), при това с изкуствената връзка между „семейния“ и „професионалния живот“. Разбира се, очевидно е, че тук отново прозира спецификата на икономическата интеграция – и желанието да се дадат допълнителни гаранции за правата на гражданите, осъществяващи свободното движение на работна сила.

5.2. Всъщност редица от разпоредбите, съставляващи Дял IV „Солидарност“, са директно заимствани от Европейската социална харта, която обаче сама по себе си вече е част от съюзното право (преамбюл на ДЕС, 5-о съображение) или от Общностната харта за основните социални права на работниците от 1989 г., други са пряко вдъхновени от изобилната и силно казуална практика на Съда в Люксембург (напр. „право на платен отпуск по майчинство“¹⁰²). Някои от разпоредбите са просто повторение или реплика на конкретни разпоредби на УД:

¹⁰² Виж напр. решенията по делата CJCE, 1988, *Reed*, 45/86 (право на стипендия за професионална квалификация); CJCE, 1990, *Lair*, 175/88 (равно данъчно третиране); CJCE, 1979, *Even*, 207/78 (социални предимства); особено знаковото CJCE, 1982, *Reina*, 65/81 (относно помощите за майчинство) и мн. други – подробно виж в **Атанас СЕМОВ, Гражданството на ЕС, УИ „Св. Кл. Охридски“, 2012.**

- Чл. 34, § 1 се основава и на чл. 153 и 156 ДФЕС;
- Чл. 35 дублира чл. 168 ДФЕС;
- Чл. 36 „съответства изцяло“ на чл. 14 ДФЕС;
- Чл. 37 „се основава“ на чл. 3, § 3 ДЕС и чл. 11 и 119 ДФЕС;
- Чл. 38 „се основава“ на чл. 169 ДФЕС.

5.3. Именно в този Дял IV обаче са „приютени“ и **почти всички спорни разпоредби, предизвикали напрежение** между представителите на националните правителства в хода на преговорите и довели в крайна сметка както до доста спорни формулировки, така и до спорното (виж по-горе) и най-съществено за правното действие и приложимостта на Хартата разграничение между „права“ и „принципи“.

5.4. С известна предпазливост все пак не може да не се постави и въпросът **дали някои от тези права не излизат извън компетенциите на ЕС** и в този смисъл как се вписват в категоричната декларация (по същество тройна...) на чл. 51, § 2, че Хартата „не разширява приложното поле на правото на Съюза извън компетенциите на Съюза, не създава никакви нови компетенции или задачи за Съюза и не променя компетенциите и задачите, определени в Договорите“.

5.5. Търсенето на политически компромис проличава най-силно именно в този дял на Хартата. На „Разясненията“ е възложена трудната задача да осъществи договореното като компромисно разграничение определяне на някои от правата като **„принципи“** – и с присъщия им непоследователен и неаргументиран подход те определят като „принципи“:

- Чл. 34 „Социална сигурност и социална помощ“, § 1 (само!);
- Чл. 35 „Закрила на здравето“ („Разясненията“ дори говорят в множествено число за „принципи по чл. 35“);
- Чл. 36 „Достъп до услугите от общ икономически интерес“ – отново с крайно неясната формулировка: „...не създава нови права. Той установява единствено принципа на...“¹⁰³;

¹⁰³ Посочва се, че този член „съответства изцяло на чл. 14 ДФЕС и не създава нови права“. Абсурдно обаче подобна формулировка не откриваме

– Чл. 37 „Опазване на околната среда“;

– Чл. 38 „Защита на потребителите“ (отново в множествено число: „принципите, които се съдържат в настоящия член...“).

В същото време нищо не се споменава по отношение на особено спорните разпоредби на чл. 27 и 28...

5.6. Именно по отношение на разпоредбите на Дял IV „Солидарност“ се налага към ДЕС и ДФЕС да се приложи **Протокол № 30** относно прилагането на Хартата спрямо Полша и Обединеното кралство Великобритания и Северна Ирландия, който в чл. 1 определя, че „нито една от разпоредбите на Дял IV не създава защитими по съдебен ред права“, приложими спрямо Полша или Обединеното кралство. Това означава, че двете държави **смятат всички разпоредби на Дял IV именно за „съдържащи принципи“** – но приемат другите ДЧ да разглеждат като принципи само тези конкретни разпоредби, за които това изрично е предвидено в „Разясненията“... Тук трябва да се имат предвид и **декларациите** на Чешката република (№ 54) и на Република Полша (№ 61 и 62), втората от които пък е пример за обратното – Полша декларира изрично особеното значение, което отдава на разпоредбите на Дял IV „Солидарност“.

5.7. Пак именно по отношение на разпоредбите на Дял IV „Солидарност“ намират приложение и правилата, закрепени в чл. 52, § 4, според които „Доколкото Хартата признава основни права, които произтичат от **общите за държавите-членки конституционни традиции**, тези права трябва да бъдат тълкувани в хармония с тези традиции“, и в § 6: „**Националните законодателства и практики** трябва да бъдат взети предвид в тяхната цялост, както е посочено в настоящата Харта“. Редакцията на разпоредбите, още по-малко на недовършения текст на „Разясненията“ не трябва да подвежда: изрично позоваване на националните законодателства на ДЧ

по повод други разпоредби на ХОПЕС, които също „съответстват изцяло“ – което създава крайно неуместното впечатление, че в тези случаи може да се мисли и за създаване на нови права...

се прави в множество разпоредби на Дял IV: чл. 27, 28, 30, 34, 35, 36, но позоваване на конституционните традиции на ДЧ в „Разясненията“ се прави само по отношение на чл. 37...

5.8. Може и основателно да се постави въпросът доколко редица от правата по Дял IV могат изобщо да бъдат определени като „основни права“ – повечето от тях са по-скоро обикновени субективни права, които е нормално да бъдат предмет на уреждане в акт с по-нисък ранг (като правото на информиране и консултиране на работниците в предприятието – чл. 27, или правото на достъп до услугите за намиране на работа – чл. 29, и др.). Други пък са получили редакция, която не позволява изобщо да бъдат определени като права или свободи (като „опазване на околната среда“ – чл. 37, или „защита на потребителите“ – чл. 38). Така очевидно неизпълнена остава задачата, определена в първоначалния политически акт – Заключенията на Европейския съвет в Кьолн: бъдещата харта да включва само „наистина основни права“. Вместо това виждаме и някои разпоредби, които са адресирани до институциите и дори не предоставят никакви права на гражданите и нямат нито систематична, нито ценностна мотивация за включване в Хартата.

Пред нас е по-скоро едно изобилие (най-многобройната група или „категория“) от разнообразни права, за които съюзният конституционен законодател е счел за необходимо да получат уредба от най-висок йерархичен ранг и повечето от които сякаш просто е нямало как да бъдат поставени в другите категории права, обособени в Хартата. Този абстрактен законодател сякаш спонтанно се е вдъхновил както от Учредителните договори (и актовете по прилагането им, разбира се, заедно с богатата практика на интеграционния съд), така и от законодателството (и не непременно на конституционно равнище) на членуващите държави.

5.9. Така в този Дял IV „Солидарност“ в условията на **нарицателна нормативна еkleктика** намират място едно до друго следните разнородни права:

5.9.1. *Право на информиране и консултиране на работниците в предприятието (чл. 27).*

5.9.2. *Право на колективни преговори и действия (чл. 28).*

5.9.3. *Право на достъп до услугите за намиране на работа (чл. 29).*

5.9.4. *Защита при неоснователно уволнение (чл. 30).*

5.9.5. *Справедливи и равни условия на труд (чл. 31).*

5.9.6. *Забрана на детския труд и защита на работещите майки (чл. 32).*

5.9.7. *Семеен и професионален живот (чл. 33).*

5.9.8. *Социална сигурност и социална помощ (чл. 34).*

5.9.9. *Закрила на здравето (чл. 35).*

5.9.10. *Достъп до услугите от общ икономически интерес (чл. 36)* – право, което според чл. 14 ДФЕС е сред „общите ценности на ЕС“ и се вписва в контекста на политиката за насърчаване на социалното и териториалното единство в ЕС. Тази разпоредба е включена по настояване на френските представители, за да се компенсира поне частично ефектът на чл. 106 ДФЕС (стар чл. 86 ДЕО) по отношение на някои територии със специален режим.

5.9.11. *Опазване на околната среда (чл. 37)* – разпоредба, която по същество повтаря чл. 3, § 3 ДЕС и чл. 11 и 119 ДФЕС и не урежда субективни права (материални или процесуални, например предлаганите в Конвента право на информация, право на гражданско участие при приемането на административните актове, право на достъп до съд по материята и т.н., в контекста и на някои международни правни инструменти, като Конвенцията от Аархус от 1998 г. за достъп до информация, обществено участие при вземането на решения и достъп до съд в материята на околната среда, страни по която са всички ДЧ на ЕС).

5.9.12. *Защита на потребителите (чл. 38)* – разпоредбите на чл. 37 и 38 заедно с тази на чл. 35 са свързани с осъществяването на политики на ЕС, макар и в относително нови области на компетентност (въведени едва през 1999 г. с ДА), и поставянето им сред „основните права“ е силно укоримо, включително и предвид факта, че те по същество възпроизвеждат действащи разпоредби от ДФЕС (чл. 168, чл. 169 във връзка с

чл. 12 и чл. 191 във връзка с чл. 11), а и е непосилно да бъдат прочетени като „права“. Твърде незадоволително ми се струва обяснението за „повишението“ от „цели“ или „рамки“ на съответните политики в „основни принципи“ дори само заради пълното отсъствие на подобен подход по отношение на други съюзни политики и области на компетентност.

6. Дял V. Гражданство

6.1. Напълно в контекста на критиките за „еклектиката на вдъхновението“ или непоследователния нормотворчески подход се вписва и Дял V „Гражданство“. Озадачаващо е и защо тези права, някои от които несъмнено изключително важни – както политически, така и практически, намират системно място в края на Хартата. Както и обратно: **защо изобщо да бъдат закрепвани в Хартата** тези права, иначе разнородни по предмет и обединени единствено от преходното законодателно решение за групирането им при учредяването на института на гражданството на ЕС (през 1993 г. с Договора от Маастрихт).

6.2. Неясно защо категорията **не е обозначена като „Гражданство на ЕС“**, а само като „гражданство“, което, освен че е немотивирано, поражда и неоснователни очаквания за включване и на други права, напр. свързани с националното гражданство на ДЧ... В същото време редакцията на разпоредбите отчетливо определя тези права само като права, предоставени на гражданите на ЕС и в никакъв случай като универсални.

6.3. При това разпоредбите на Дял V **не следват и систематиката на ДФЕС** и подредбата им създава по-скоро усещане за хаотичност. Поради подробния анализ, който предлагам в Том II „Правен режим на гражданството на ЕС“, тук ще отбележа само някои особености:

6.3.1. *Право на гражданите да избират и да бъдат избирани в изборите за Европейския парламент (чл. 39).* „Разясненията“ озадачаващо посочват изрично, че тук се прилага правилото на чл. 52,

§ 2. Но това се отнася и за много други разпоредби на ХОПЕС, за които обаче „Разясненията“ не го потвърждават изрично...

Текстът на § 1 е повторение на правото, гарантирано от чл. 20, § 2, буква „б“ и чл. 22, § 2 ДФЕС, а текстът на § 2 – на чл. 14, § 3 ДЕС, но и в двата случая с много по-лаконична редакция. Разбира се, много трудно може да се твърди, че § 2 изобщо закрепва права, доколкото това са по-скоро демократични „начала“, които изобщо нямат място сред „основните права“. С доста странна формулировка „Разясненията“ ни уведомяват, че тези разпоредби „възпроизвеждат основните принципи на избирателната система в една демократична държава“. Разбира се, на никого не трябва и през ум да му мине, че това означава, че те закрепват „принципи“ по смисъла на чл. 52, § 5. Разбира се, възможно е едно съществено разграничение: редакцията на чл. 39, § 1 ХОПЕС предполага директен ефект – право, защитимо пред национален съд. Разпоредбата на чл. 22, § 2 ДФЕС, която е съществената и от която именно произтича това право, съдържа ясно условие за „спазване на подробните разпоредби, приети от Съвета...“, поради което е лишена от директен ефект...

6.3.2. Право на гражданите да избират и да бъдат избирани в местните¹⁰⁴ избори (чл. 40). По подобен начин и тази разпоредба повтаря лаконично разпоредбата на чл. 20, § 1 ДФЕС и отново е валидна уговорката за доразвитие в производно съюзно законодателство.

6.3.3. Право на добра администрация (чл. 41). Това е ново право, въведено в УД (ДФЕС) с ЛД, и представлява един от малкото съществени приноси на ЛД за действително „приближаване на ЕС към гражданите“ съгласно задачите от Лаакен. С уредените процедурни права обаче неговото съдържание сякаш е по-близко до процедурните права по Дял VI ХОПЕС „Правосъдие“ (и в „Разясненията“ уместно се посочва, че „правото на обжалване, което представлява важна част от този въпрос, е гарантирано в чл. 47 ХОПЕС“). Най-същественото е, че тази

¹⁰⁴ В официалния български превод напълно неадекватно е написано „общински“ избори, без каквото и да било отчитане на спецификите на различните ДЧ...

разпоредба в § 1 и 2 се основава на чл. 296 и чл. 298 ДФЕС, в § 3 – на чл. 340 ДФЕС, а в § 4 – на чл. 20, § 2 и чл. 25 ДФЕС, но съдържанието му е далеч по-широко! „Разясненията“ правилно обобщават, че „чл. 41 се основава на съществуването на Съюза като правова общност, чиито характеристики са развити в съдебната практика, която е утвърдила добрата администрация като общ принцип на правото“, и посочват изобилна юриспруденция. Така това е още едно право, закрепено на основата на (и по същество кодифициращо) богатата съдебна практика и отиващо много отвъд заварената писана уредба. Може да се каже, че тази разпоредба е най-добрият (ако не и един от малкото...) пример за добра кодификация.

6.3.4. Право на достъп до документи (чл. 42). С нетипична формулировка „Разясненията“ признават, че „това право **повтаря**“ чл. 255 ДЕО, но пропускат, че с ЛД съдържанието на новия чл. 15 ДФЕС, който възпроизвежда чл. 255 ДЕО, е по-широко и в този смисъл далеч не е просто „повторение“, за разлика от много други разпоредби. Разпоредбата на чл. 42 е много по-лаконична и всъщност е типичен пример за разпоредба, за която се прилага чл. 52, § 2 – приложението ѝ е възможно само на основата на разпоредбите (и предвидените условия) на УД. Кое то за пореден път дава повод за въпроса какъв тогава е смисълът от повтарянето на такива права в Хартата и дали не следва тези разпоредби на Хартата да бъдат считани за „кухи“ разпоредби...

6.3.5. Европейски омбудсман (чл. 43). Без да има разлика, тук „Разясненията“ отново деликатно използват израза „този член съответства на...“. Става дума обаче за сбит пререзказ на чл. 24, ал. 3 и чл. 228 ДФЕС и също е сред разпоредбите, оставащи неефективни без приложението на чл. 52, § 2 ХОПЕС.

6.3.6. Право на петиции (чл. 44). Съвсем по същия начин тази разпоредба „съответства“ на чл. 20, ал. 2, б. „г“, чл. 24, ал. 2 и на чл. 227 ДФЕС, но в резюмирана редакция и е пак така обвързана с тях.

6.3.7. Свободно движение и пребиваване (чл. 45). Без каквато и да било предубеденост може да се твърди, че тази разпоредба е най-яркият пример за еklekтиката на Хартата и за включване-

то в съдържанието ѝ на права, които по никакъв начин не могат да бъдат определени като „основни“. Нещо повече, твърдя, че правото на свободно движение изобщо не може да се постави в категорията „права на човека“ и е функционално право на гражданите на ЕС, свързано пряко (ако не единствено!) с осъществяването на европейската икономическа интеграция. Няма съмнение – това е най-важното право на гражданите на ЕС, ключов елемент от философията и ключов фактор за успеха на европейската интеграция. Но не е „основно право“ и няма правна логика да бъде уреждано редом с правото на живот, да речем, или с „ненакърнимото човешко достойнство“. Това са права от различен порядък, с различна природа и принципно различна житейска и правна реализация. Категорично твърдя, че мястото на правото на свободно движение не е в този акт – то и без това е уредено в ДФЕС...

Сякаш иронично „Съображенията“ посочват (единствено тук в целия им текст!), че § 2 на чл. 45 „припомня компетентността, предоставена на Съюза по силата на членове 77, 78 и 79 ДФЕС“. Разбира се, § 1 „се основава“ на разпоредбата на чл. 20, § 2, б. „а“, „същото и в чл. 21 ДФЕС“. Това, разбира се, е вярно, но озадачава защо (дали пак само от небрежна припряност) „Разясненията“ не правят същото уточнение и по отношение на чл. 24, ал. 2 (петиции) и чл. 24, ал. 3 (омбудсман), за които е налице същото безсмислено повторение, вече в рамките на самия ДФЕС...

6.3.8. Дипломатическа и консулска закрила (чл. 46). Редакционният хаос на „Разясненията“ проличава още по-силно по повод тази разпоредба – тя пък „съответства“ на чл. 20 (пропуснато е § 2, б. „в“), но пък ни съветват: „виж също правното основание в чл. 23“¹⁰⁵...

¹⁰⁵ И този път проблемът е в оригиналния текст, който на всички езици отразява редакционната непрецизност на авторите. Разбира се, българският превод е произволен – когато на френски и английски език се казва: „Това е правото, гарантирано от...“ (the right guaranteed in this Article is the right guaranteed by...), на български език четем: „Това право съответства“, което е значително по-слабо, предполага не идентичност, а подобие и поради това просто е неверен превод!

В заключение потвърждавам разбирането си, че разпоредбите, съставляващи Дял V на Хартата, нямат място в нея. Те нямат пряка връзка с прогласените в преамбюла на ХОПЕС „неделими и универсални ценности на човешко достойнство и свобода“, а връзката с „равенството и солидарността“, която е безспорна, е по-скоро функционална (пазарна), отколкото ценностна. Гражданите на ЕС се движат свободно в други ДЧ, за да работят там – и в това е значимият принос на интеграцията, като туристи те винаги са можели да посещават други държави... Поради това изкуствено и просто невярно звучи декларацията на преамбюла, че ЕС „поставя човека в центъра на своята дейност, като учредява гражданството на Съюза и създава пространство на свобода, сигурност и правосъдие“. Тази декларация е основание за включването на специфичните интеграционни права на гражданите на ЕС в текста на Хартата за основните права, но не успява да го оправдае.

В този смисъл всички тези права трябва да се четат и прилагат просто и само въз основа на разпоредбите на ДФЕС¹⁰⁶, и без това чл. 52, § 2 ХОПЕС го изисква...

6.4. Разбира се, „Разясненията“ не определят **нищо една** от разпоредбите на Дял V като „**принцип**“ по смисъла на чл. 52, § 3 ХОПЕС. Предвид изобилната практика на съюзния съд обратното би компрометирало докрай цялата идея за съюзния каталог на основните права.

7. Дял VI. Правосъдие

Правата, обединени в последния дял на Хартата, имат изключително съществено значение. Те потвърждават гаранциите в чл. 6 и чл. 13 ЕКПЧ права, но видимо разширяват обхвата им (напр. чл. 47, § 2, близък до редакцията напр. на чл. 19, ал. 4 на Германския основен закон) и ги допълват с други, пряко свързани със специфичния интеграционен правен ред.

¹⁰⁶ Подробно за тези изключително важни права виж в Том II.

Разбира се, някои от тези права са пряко (и материално, и практически) свързани с основните права, закрепени в Дял I „Достойнство“.

Редом с това трябва да споделя, че постигането на точен брой от 50 разпоредби на Хартата (без да се вземат предвид трансверсалните разпоредби на чл. 51-54) е съзнателно търсено и поради това изкуствено, и е единствено обяснение на някои озадачаващи редакции, за които стана дума по-горе...

7.1. Право на ефективни правни средства за защита и на справедлив съдебен процес (чл. 47). Не приемам твърдението в „Разясненията“, че първата алинея **се основава** на чл. 13 ЕКПЧ, а втората – на чл. 6, т. 1 ЕКПЧ (най-много „се вдъхновява и от...“), тъй като правото на ефективна съдебна защита има съвсем специфичен контекст в правната система на европейската интеграция. Това съображение се отнася и за всички други разпоредби в този дял. Веднага след това „Разясненията“ уточняват основателно, макар и твърде лаконично, че „в правото на Съюза защитата има по-широк обхват, тъй като гарантира право на ефективно обжалване пред съдия. Съдът утвърди това право в качеството му на общ принцип на правото на Съюза“. Различията според мен са много по-големи и принципи. „Разясненията“ признават, отново само в тесен контекст: „В правото на Съюза правото на съдебна защита не е ограничено до жалбите, свързани с гражданските права и задължения. Това е една от последиците от факта, че Съюзът е правова общност...“.

Посочва се правилно също така и че „този общ принцип на правото на Съюза се прилага и към държавите-членки, когато те прилагат правото на Съюза“.

7.2. Презумпция за невиновност и право на защита (чл. 48). Твърдението на „Разясненията“, че „съдържанието на чл. 48 „съвпада“ с чл. 6, т. 2 и 3 ЕКПЧ, е очевидно невярно – то в най-добрия случай „съответства“ или просто „се вдъхновява“ от разпоредбите на ЕКПЧ, които са несравнимо по-детайлни, докато чл. 48 е небрежно лаконичен.

7.3. Принципи на законност и пропорционалност на престъплението и наказанието (чл. 49). Въпреки че в самата формулировка на ХОПЕС присъства понятието „принципи“, чл. 49 закрепва права, а не „принципи“ по смисъла на чл. 52, § 5. И „Разясненията“, разбира се, не твърдят друго. Те обаче вече не твърдят и че разпоредбата „съответства“ на текст от ЕКПЧ, а този път редакцията е само констативна: „Чл. 7 ЕКПЧ гласи следното...“. По отношение на § 3 се определя, че той „повтаря **общия принцип**“ на пропорционалност на престъплението и наказанието, утвърден от общи за ДЧ конституционни традиции и от практиката на СЕС – което с малко усилие позволява да се направи извод, че става дума за „принцип“ по смисъла на чл. 52, § 5, предвид други разпоредби, за които се използва именно подобен изказ.

7.4. Право на всеки да не бъде съден или наказван два пъти за едно и също престъпление (чл. 50). Без да се уточнява дали става дума за „основаване на...“ и т.н., „Разясненията“ просто цитират чл. 4 на Протокол 7 към ЕКПЧ, който обаче има несравнимо по-изчерпателна редакция... След това уместно се прави връзка и с релевантните разпоредби на Шенгенските споразумения... Веднага след това говори за „гарантираното право...“, т.е. очевидно не става дума за „принцип“... Това е поредният текст от „Разясненията“, който ми дава повод да твърдя, че приложението на Хартата щеше да бъде по-лесно и поради това по-ефективно, ако нямаше „Разяснения“ или поне ако те имаха само осведомителен (и тогава би била по-извинима небрежността и непоследователността), а не обвързващ характер...

7.5. Всъщност „Разясненията“ определят – разбира се, крайно неясно – като „**принцип**“ по смисъла на чл. 52, § 5 ХОПЕС само разпоредбата на чл. 49, § 3, въпреки че всички текстове на чл. 49 са под наслов „принципи“ и въпреки че би могло да се твърди и за други разпоредби на този последен дял, че по същество „съдържат принципи“...

8. Условен каталог на разпоредбите на ХОПЕС от гледна точка на съотношението им с разпоредби на ЕКПЧ и определянето им като „принципи“

Колкото и да е странно и дори абсурдно, списъкът на правата, които „**понастоящем** могат да се разглеждат“ като съответстващи на права от ЕКПЧ по смисъла на чл. 52, § 3, „без това да изключва развитието на правото, на законодателството и на Договорите“, е доста условен. „Разясненията“ по чл. 52 предлагат един такъв „списък“ с уговорката, че той включва не правата, които допълват тези от ЕКПЧ, а само тези, които съответстват точно. Въпреки това обхватът на списъка остава озадачаващ: с какви аргументи например не се смята за идентично с разпоредбите на ЕКПЧ правото на неприкосновеност на личността (по чл. 3 ХОПЕС)?... От друга страна, остават редица права, които нямат никакъв аналог в ЕКПЧ – било защото са пряко свързани с природата на европейската интеграция, било защото са „ново поколение“ права.

8.1. Разпоредби на Хартата, чиито смисъл и обхват според „Разясненията“ са същите, както съответните членове от ЕКПЧ:

- Чл. 2 съответства на чл. 2 от ЕКПЧ;
- Чл. 4 съответства на чл. 3 от ЕКПЧ;
- Чл. 5, § 1 и 2 съответства на чл. 4 от ЕКПЧ;
- Чл. 6 съответства на чл. 5 от ЕКПЧ;
- Чл. 7 съответства на чл. 8 от ЕКПЧ;
- Чл. 10, § 1 съответства на чл. 9 от ЕКПЧ;
- Чл. 11 съответства на чл. 10 от ЕКПЧ, без да се засягат ограниченията, които правото на Съюза може да наложи върху правото на държавите-членки да установяват разрешителните режими, посочени в чл. 10, т. 1, трето изречение от ЕКПЧ;
- Чл. 17 съответства на чл. 1 от Допълнителния протокол към ЕКПЧ;
- Чл. 19, § 1 съответства на чл. 4 от Допълнителния протокол № 4;

- Чл. 19, § 2 съответства на чл. 3 от ЕКПЧ по начина, по който той се тълкува от Европейския съд по правата на човека;
- Чл. 48 съответства на чл. 6, точки 2 и 3 от ЕКПЧ;
- Чл. 49, § 1 (с изключение на последното изречение) и 2 съответства на чл. 7 от ЕКПЧ.

8.2. Разпоредби, които според „Разясненията“ имат същия смисъл, както съответните членове от ЕКПЧ, но чийто обхват е по-широк:

- Чл. 9 обхваща приложното поле на чл. 12 от ЕКПЧ, но неговото приложно поле може да бъде разширено към други форми на брак, при положение че националното законодателство ги е учредило;

- Чл. 12, § 1 съответства на чл. 11 от ЕКПЧ, но неговото приложно поле е разширено до равнището на Европейския съюз;

- Чл. 14, § 1 съответства на чл. 2 от Допълнителния протокол към ЕКПЧ, но неговото приложно поле е разширено до достъпа до професионално и продължаващо обучение;

- Чл. 14, § 3 съответства на чл. 2 от Допълнителния протокол към ЕКПЧ по отношение на правата на родителите;

- Чл. 47, § 2 и 3 съответства на чл. 6, § 1 от ЕКПЧ, но ограничението до спорове по граждански права и задължения или по наказателни обвинения не се прилага по отношение на правото на Съюза и неговото прилагане;

- Чл. 50 съответства на чл. 4 от Протокол № 7 към ЕКПЧ, но неговият обхват е разширен до равнището на Европейския съюз между съдилищата на държавите-членки;

- На последно място в приложното поле на правото на Съюза гражданите на Европейския съюз не могат да бъдат считани за чужденци поради забраната на всяка дискриминация, основана на гражданството. Предвидените в чл. 16 от ЕКПЧ ограничения по отношение на правата на чужденците следователно не се прилагат за тях в този контекст.

По отношение на редица други разпоредби (напр. на Дял III „Равенство“ и Дял IV „Солидарност“, сред които има такива, които очевидно кореспондират с разпоредби на ЕКПЧ) „Разясненията“ не посочват връзката с ЕКПЧ, тъй като става

дума за разпоредби, които „са предмет на разпоредби на Договорите“ и според чл. 52, § 2 „се упражняват при определените в тях условия и граници“, независимо от близостта или идентичността с разпоредби на ЕКПЧ.

8.3. Права, които не са идентични с уредените в ЕКПЧ

8.3.1. Разпоредби на ХОПЕС, които повтарят разпоредби от УД:

- Дял I ХОПЕС е организиран около ценност, закрепена в преамбюла и чл. 2 от ДЕС;

- Чл. 8 ХОПЕС кореспондира на чл. 16 ДФЕС и чл. 39 от ДЕС;

- Чл. 10-12 са свързани с чл. 2, 10 и 11 от ДЕС, чл. 15 и 17 от ДФЕС и по-общо с разпоредбите относно дискриминацията (чл. 9 от ДЕС и чл. 10 от ДФЕС);

- Специално чл. 12, § 2 повтаря чл. 10, § 4 от ДЕС;

- Чл. 15, § 2 кореспондира с разпоредбите на ДФЕС относно свободното движение на лицата и свободата на установяване и предоставяне на услуги;

- Чл. 18 – развит подробно в чл. 78 от ДФЕС;

- Чл. 21 – по същество повтаря чл. 18 и чл. 19 от ДФЕС. Тук отликата е не само (макар и според мен главно) в основната и специфична за ЕС забрана на дискриминация на основание гражданство, естествено непозната за системата на ЕКПЧ, но и в редакцията (обхвата на забраната за дискриминация);

- Чл. 22 – повтаря чл. 3, § 3 от ДЕС и дублира смисъла на чл. 4, § 2 от ДЕС, чл. 55 от ДЕС, чл. 6 от ДЕС и на чл. 167, § 1 и от 4 от ДФЕС;

- Чл. 23 – дублира чл. 3, § 3, ал. 2 от ДЕС, чл. 8 и чл. 157 от ДФЕС;

- Чл. 24 – дублира новите записи в УД след ЛД – чл. 3, § 3, ал. 2 от ДЕС и чл. 81 от ДФЕС;

- Чл. 25 – с „основание“ в социалните харти на ЕО/ЕС;

- Чл. 26 – с „основание“ в чл. 15 от Европейската социална харта и т. 26 от Общностната харта за основните социални права на работниците;

- Повечето от разпоредбите, съставляващи Дял IV „Солидарност“ (чл. 27 - 38), са директно заимствани от Европейската социална харта, която обаче сама по себе си вече е част от съюзното право (преамбюл на ДЕС, 5-о съображение) или Общностната харта за основните социални права на работниците от 1989 г., както и от производни съюзни източници (напр. Директива 89/391/ЕИО и Директива 93/104/ЕО за чл. 31 и др.), други са пряко вдъхновени от изобилната и силно казуална практика на Съда в Люксембург. Освен това някои от разпоредбите пряко дублират норми на УД:

- Чл. 34, § 1 се основава и на чл. 153 и 156 от ДФЕС;

- Чл. 35 дублира чл. 168 от ДФЕС;

- Чл. 36 „съответства изцяло“ на чл. 14 от ДФЕС;

- Чл. 37 „се основава“ на чл. 3, § 3 от ДЕС и чл. 11 и 119 от ДФЕС;

- Чл. 38 „се основава“ на чл. 169 от ДФЕС.

Въпреки това „Разясненията“ определят редица от тези разпоредби за „принципи“, т.е. с ограничена приложимост...

- Всички разпоредби, съставляващи Дял V „Гражданство“, представляват дословно повторение или аналогия на действащи разпоредби на ДЕС и ДФЕС (виж подробно по-горе). Можем да отбележим, че ново право, което намира уредба едва с ревизията от Лисабон, е правото на добра администрация по чл. 41 от ХОПЕС.

8.3.2. Нови права, неуредени¹⁰⁷ в извъндържавни правни актове¹⁰⁸ (ЕКПЧ, други международни конвенции или писани интеграционни правни източници¹⁰⁹):

- Правата, свързани с медицината и биологията по чл. 3;

- Правата, конкретизиращи правото на защита на личните данни - чл. 8;

¹⁰⁷ Тук няма да се посочват новите права, които обаче вече имат уредба в УД с измененията от ЛД и поради това са разгледани по-горе като съвпадения с разпоредби на УД.

¹⁰⁸ Тази справка е ориентировъчна, не претендирам да е безспорна или изчерпателна...

¹⁰⁹ Някои от тези права са признати в практиката на Съда на ЕС, която е важен неписан източник на правото на ЕС.

- Правото на брак, независимо от пола (чл. 9);
- Правото на отказ от военна служба (чл. 10);
- Свободата и плурализмът на медиите (чл.11)¹¹⁰;
- Свободата на събранията и сдруженията (чл. 12) е с по-широка уредба от всеки друг акт;
- Свободата на изкуствата и науките (чл. 13);
- Правото на гражданите на трети страни, които имат решение да работят на територията на държавите-членки, на условия на труд, еднакви на условията, на които имат право гражданите на Съюза (чл. 15, § 3) – то е свързано с чл. 153, § 1, б. „ж“ от ДФЕС, който обаче урежда не „право“, а само „подкрепа и допълване на мерките на ДЧ“;
- Свободна стопанска инициатива (чл. 16) – кореспондира с разпоредбите на ДФЕС за свободата на установяване и предоставяне на услуги (чл. 49-62), но принципна новост е обособяването като самостоятелно „право“;
- Изричната защита на правото на интелектуална собственост (чл. 17, § 2);
- Забраната на дискриминация на основание на генетични характеристики (чл. 21);
- Правото на образование (чл. 14) – редакцията е несъпоставимо по-широка от член 2 от Допълнителния протокол към ЕКПЧ;
- Свободата при избор на професия и право на труд (чл. 15);
- Свободата на стопанската инициатива (чл. 16);
- Равенство пред закона (чл. 20) – оригиналността е условна, това е базов принцип на всеки демократичен правопорядък и като такъв вдъхновява цялата система на Учредителните договори, но без да намира изрично и обособено закрепване;
- Правото на добра администрация по чл. 41 е ново право, което намира уредба едва с ревизията от Лисабон (в § 1 и 2 се основава на чл. 296 и чл. 298 от ДФЕС, в § 3 – на чл. 340 от

¹¹⁰ Тук например има свързана уредба в Протокола за системата на публичното радиоразпръскване в държавите-членки, приложен към ДЕО, днес към ДФЕС, и в Директива 89/552/ЕИО на Съвета (по-специално 17-о съображение).

ДФЕС, а в § 4 – на чл. 20, § 2 и чл. 25 от ДФЕС), но съдържанието му е далеч по-широко!

8.4. Условен каталог на разпоредбите, „съдържащи принципи“. Съгласно специалната разпоредба на чл. 52, § 5 някои от разпоредбите на Хартата „съдържат принципи“, което предполага съвсем различен тип приложимост (виж по-горе и отделно по-долу в този текст). Претенциозният акт „Разяснения“, които според чл. 52, § 7 „се вземат надлежно под внимание от юрисдикциите на Съюза и на държавите-членки“, т.е. определят прилагането на разпоредбите, за които се отнасят, не предлага **нищо цялостен списък, нищо ясни индикации, нищо дори последователна терминология...** Така определянето кои разпоредби „съдържат принципи“ се оказва трудна изследователска задача, която изисква внимателно взиране в текстовете на Хартата и в брътвежите на „Разясненията“. Остава обаче съвсем спорно дали един национален или съюжен съдия може по своя преценка да определи за „съдържаща принцип“ една разпоредба, за която това никак не следва от съответния текст на „Разясненията“. Както и обратно – доколко, като ги „взема надлежно предвид“, съдията е безусловно обвързан от „Разясненията“ – особено предвид тежката неяснота на техните текстове...

Така **определянето на списъка** с нормите, „съдържащи принципи“, днес може да бъде **само условно**. То очевидно ще изисква богата съдебна практика и окончателното му определяне навярно ще отнеме години. Днес можем с педагогическа цел да се задоволим да приемем, че „обикновен прочит“ на „Разясненията“ позволява да се смята, че като „съдържащи принципи“ се определят само следните разпоредби на Хартата:

- Чл. 3 „Право на неприкосновеност на личността“;
- Чл. 14 „Право на образование“;
- Чл. 26 „Интеграция на хората с увреждания“;
- Чл. 34 „Социална сигурност и социална помощ“, § 1 (само!);
- Чл. 35 „Закрила на здравето“ („Разясненията“ дори говорят в множествено число за „принципи по чл. 35“);

- Чл. 36 „Достъп до услугите от общ икономически интерес“ (отново с крайно неясната формулировка „не създава нови права. Той установява единствено принципа на...“);

- Чл. 37 „Опазване на околната среда“;

- Чл. 38 „Защита на потребителите“ (отново в множествено число: „принципите, които се съдържат в настоящия член...“);

- Чл. 49, § 3 относно съразмерност на тежестта на наказанията.

Повтарям, че приемам този списък както за произволен, така и за непълен. Разбира се, не мога да си позволя да предложа свой – правото на преценка принадлежи на националните или според случая на съюзните съдии при тълкуването и прилагането на разпоредбите. И, напълно сигурен съм, тази преценка ще породви много спорове и изграждането на завършена класификация на основата на обвързваща съюзна юриспруденция ще отнеме години...

Изданието е осъществено с решаващата подкрепа
на Адвокатско дружество „Менко Менков и съдружници“

Дял III

**ОСОБЕНОСТИ НА ДЕЙСТВИЕТО
НА ХАРТАТА
НА ОСНОВНИТЕ ПРАВА НА ЕС**

Хартата на основните права на ЕС е странен документ. Тя е белязана от редица особености – и дори слабости, но въпреки това представлява изключително съществена крачка напред в развитието на европейския интеграционен процес. Тя е създадена след изключително тежки спорове (без преувеличение едни от най-тежките и продължителни в цялата история на интеграцията), белязани дори от „извиване на ръцете“¹¹¹ между участващите държави И въпреки това тя се превърна в ярък акт на волята на членуващите държави, „ръка за ръка“, ако обърнем метафората, да развият Европейския съюз като истинско пространство на демократичност, хуманизъм и справедливост¹¹².

Споровете около съдържанието на Хартата и обхвата на разпоредбите ѝ доведоха до поредица компромисни решения, някои от тях силно смущаващи, които бяха разгледани в предишната глава. Друг кръг съществени спорове между държавите-членки и дългогодишни усилия за намиране на разрешение бяха свързани с проблемите относно действието и приложението на Хартата на основните права на Европейския съюз. В крайна сметка в текста на Хартата бяха включени четири разпоредби, наречени „обща“ и определяни като „трансверсални“, или „хоризонтални“ (засягащи всички други разпоредби). Това са разпоредби, отнасящи се общо до

¹¹¹ **Justus SCHÖNLAU**, *Drafting Europe's Value Foundation: Deliberation and Arm-twisting in Formulating the Preamble to the EU Charter of Fundamental Rights* – in: **Erik Oddvar ERIKSEN, John Erik FOSSUM, Agustín José MENÉNDEZ (ed.)**, *The Chartering of Europe: The European Charter of Fundamental Rights and Its Constitutional Implications*, Nomos Verlagsgesellschaft, 2003;

The Charter of Fundamental Rights of the European Union and the work of the convention, A collection of documents, Germany, Bundestag. Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union, а също и **Paul CRAIG**, *Britain in the European Union* – in: **J. JOWEL, D. OLIVER (ed.)**, *The Changing Constitution*, Oxford University Press, 2007, 6th ed.

¹¹² Виж напр. **Agustín José MENÉNDEZ**, *Chartering Europe: The Charter of Fundamental Rights of the European Union*, **ARENA**, Francisco Lucas Pires Working Paper Series on European Constitutionalism, WP 2001/3.

всички¹¹³ гарантирани от ХОПЕС принципи и права и поради това събрани в заключителния Дял VII и поставени под красноречивия наслов „Общи разпоредби относно тълкуването и прилагането на Хартата“ (чл. 51-54).

Всъщност тези разпоредби уреждат (добре или не толкова...) **няколко принципни, практически важни и политически чувствителни за ДЧ проблема:**

- необходимостта да се определи ясно в кои случаи (спрямо кои отношения) ще се прилага Хартата и респ. да се прогласи неприложимостта ѝ по отношение на „(изцяло) вътрешни ситуации“ – в рамките, подчинени на собствената правна уредба на всяка ДЧ;

- определянето на задължителни правила (базови стандарти) за тълкуването на ХОПЕС и съотношението ѝ с други основни източници на правната защита на правата на човека;

- определяне на минималните стандарти на защита на закрепените права и принципи;

- очертаване на тройно ефективно съдържание на задълженията, произтичащи от Хартата: институциите на ЕС и тези на ДЧ „*зачитат* правата, *спазват* принципите и *насърчават* тяхното прилагане...“.

Позволявам си да смятам, че именно това са **най-важните разпоредби и най-важните въпроси**, свързани с Хартата на основните права на ЕС (уреждат не само ограниченията, но и дават ясни насоки относно тълкуването и разрешаването на конфликти с други правни източници), поради което ще им отделя значително по-голямо внимание, отколкото на отделните принципи и права, закрепени в Хартата (виж по-горе).

Хартата бе създадена като акт, който да има пълноценно правно действие, но след 10-годишните колебания и спорове в крайна сметка получи компрометирана правна сила – подчинена на трансверсални разпоредби, които в значителна степен

¹¹³ Авторите на Хартата са предпочели този подход с общи разпоредби вместо определянето на условията за действие на всяка отделна разпоредба (като напр. в ЕКПЧ или някои национални конституции) с не особено убедителния аргумент за „стегнатост“ на текста на Хартата, вкл. и предвид първоначалното цялостно включване в текста на Конституцията за Европа.

я обезсмислят, особено в контекста на разпоредбата за задължително (виж Втора част) присъединяване на ЕС към ЕКПЧ.

Отгоре на всичко Хартата е подчинена и на **безпрецедентен механизъм за ограничаване на действието ѝ по отношение на отделни държави** (своеобразен *opting-out*) – Протокол № 30 към ДЕС и ДФЕС (въведен с ЛД)¹¹⁴, придружен от Декларации № 61 и 62 на Република Полша и Декларация № 53 на Чешката република.

Тези ключови особености изискват специално внимание, уредени са в разпоредби на ХОПЕС, принципно различни от всички останали, и затова са предмет на разглеждане в самостоятелен дял на тази Първа част.

¹¹⁴ Протокол № 30 относно прилагането на Хартата на основните права на Европейския съюз към Полша и Обединеното кралство – Protocol No 30 to the Lisbon Treaty on the Application of the Charter of Fundamental Rights of the European Union to Poland and the United Kingdom, OJ, 2010, серия C, № 83/313.

Глава 4

ПРИЛОЖЕНИЕ НА ХАРТАТА НА ОСНОВНИТЕ ПРАВА НА ЕС

Член 51. Приложно поле

1. Разпоредбите на настоящата харта се отнасят за институциите, органите, службите и агенциите на Съюза при зачитане на принципа на субсидиарност, както и за държавите-членки единствено когато те прилагат правото на Съюза. В този смисъл те зачитат правата, спазват принципите и насърчават тяхното прилагане в съответствие със своите компетенции и при зачитане на предоставените в Договорите компетенции на Съюза.

2. Настоящата харта не разширява приложното поле на правото на Съюза извън компетенциите на Съюза, не създава никакви нови компетенции или задачи за Съюза и не променя компетенциите и задачите, определени в Договорите.

Въпросът за приложното поле на ХОПЕС не е уреден цялостно – всъщност уредба намира само действието по отношение на лицата, при това лаконично, доколкото не се разглежда въпросът за носителя на правата. Материалното приложно поле остава неуредено – освен само във връзка с компетенциите на ЕС. От друга страна, в разпоредбата на чл. 51 са включени и въпроси, които не могат да се определят като свързани с „приложното поле“: разграничението между „принципи“ и „права“.

Компромисният придружаващ акт „Разяснения относно Хартата на основните права“ обаче сякаш отива по-далеч от текста на чл. 51, § 1, като вместо „единствено когато те **прилагат** правото на Съюза“¹¹⁵ посочват, че ДЧ са обвързани „единствено когато **действат в приложното поле** на правото на Съюза“¹¹⁶, което „отива извън прилагането и потенциално отваря много по-широка сфера“¹¹⁷.

¹¹⁵ Дъглас-Скот посочва обаче, че в немската езикова версия на Хартата се използва „*Durchführung*“, което съответства на „изпълнява“ („execution“) – **Sionaidh DOUGLAS-SCOTT**, *The European Union and Human Rights after the Treaty of Lisbon*, *Human Rights Law Review*, 2011, p. 652.

¹¹⁶ Посочват се решенията **CJCE**, 1989, *Wachauf*, 5/88, Rec. 2609; **CJCE**, 1991, *ERT (Elliniki Radiophonia Tileorassi)*, C-260/89, Rec. I-2925; **CJCE**, 1997, *Annibaldi*, C-309/96, Rec. I-7493.

¹¹⁷ **Sionaidh DOUGLAS-SCOTT**, *ibid.*

1. Адресати на Хартата

Хартата ангажира структурните елементи на ЕС: държавите-членки („господари на Учредителните договори“) и структурите на ЕС (институции, органи, служби и агенции). Това са две принципно различни категории носители на задължения, сред които според „Разясненията“ първи по важност са институциите на ЕС („Този член има за цел да покаже ясно, че Хартата се прилага най-напред към институциите и органите на Съюза при спазване на принципа на субсидиарност.“).

1.1. Задължения за институциите и другите органи на ЕС. С Лисабонския договор за първи път се въведе отделното посочване на основните организационни структури на ЕС: „институции, органи, агенции и служби“ (виж и чл. 263 ДФЕС относно производството за отмяна на актовете на тези органи). Първоначалната редакция на ХОПЕС използваше вместо това по-общото и неопределено „структури“ (англ.: bodies, фр.: organismes), но промяната беше направена, за да се очертае по-категорично кръгът на пряко ангажираните структури на ЕС.

1.1.1. Институциите на ЕС са изброени ясно и изчерпателно в чл. 13 ДЕС – след ЛД те вече са 7: Европейският парламент, Европейският съвет, Съветът, Комисията, Съдът на ЕС, Сметната палата и Европейската централна банка. Изброяването на всички органи, агенции и служби е невъзможно¹¹⁸, но е достатъчно да се приеме, че тук ще попадне абсолютно всяка структура на ЕС – било предвидена в УД (като напр. Икономическия и социален комитет или Комитета на регионите), било без да е предвидена изрично (като Органа за борба с измамите – OLAF, или Службата за хармонизиране на вътрешния пазар – ОНМ). Напълно приложима отново е практиката на СЕС (този път относно производството за отмяна на актове по чл. 263 ДФЕС – относно това акт на коя структура на ЕС може да бъде предмет на иск за отмяна, вкл. във връзка със зачитането на правата на човека преди влизането в сила

¹¹⁸ Старата редакция на Хартата (от Ница) говореше за „структури на ЕС“...

на ХОПЕС като общи правни принципи). Според „Разясненията“ става дума за „всички органи, създадени с Договорите или с актове на вторичното право“ и се посочват като пример чл. 15 и 16 ДФЕС.

1.1.2. Институциите и всички органи на ЕС в широк смисъл са дължни да „**зачитат** правата, **спазват** принципите и **насърчават** тяхното прилагане“. Според разясненията те могат да правят това „само в съответствие със своите компетенции и при зачитане на предоставените в Договорите компетенции на Съюза“. Това по същество очертава две съществени ограничения:

1.1.2.1. Да не се разширява обхватът на предоставените компетенции – т.е. в материите, в които ЕС е овластен да действа, са възможни само действия, които попадат в рамките на овластяването, т.е. в предвидения обем и със съответстващия интензитет (съгласно принципите на целесъобразност и пропорционалност).

1.1.2.2. Да не се създават нови области на компетентност – т.е. да не се осъществяват действия (респ. да не се приемат правни актове) в материи, в които Съюзът не е овластен (подробно виж по-долу в т. 3 на тази глава).

1.1.3. Друго съществено ограничение е изискването за зачитане на принципа на субсидиарност, което като че ли поражда най-много неясноти.

1.1.3.1. Този принцип е прогласен ясно и категорично в чл. 5, § 3 ДЕС, който подчинява действието на ЕС в областите извън неговата изключителна компетентност на две ограничителни изисквания (или предпоставки: да има предоставена компетентност – съгласно принципа по чл. 5, § 1 и 2, и целите на ЕС по чл. 3 ДЕС да изискват предприемането на определено съюзно действие) и две ограничителни условия (държавите-членки да не могат сами да постигнат достатъчно добре необходимия резултат и Съюзът да може да го постигне по-добре – именно и само заради всеобщия обхват и задължителното действие на неговите правни актове). Така според принципа на субсидиарността във всички материи, в които на ЕС е предоставена компетентност, но тя не е изключителна (т.е. извън

материите по чл. 3 ДФЕС), мерките трябва да се предприемат от ДЧ и само по изключение – от съюзните институции.

1.1.3.2. Чл. 51 ХОПЕС повтаря принципа на субсидиарността, според мен излишно. Хартата е част от първичните източници на правото на ЕС и на общо основание е обхваната от принципа на субсидиарност по чл. 5, § 3 ДЕС. Опростено обяснение можем да намерим на плоскостта на общото усилие на Лисабонския договор – приет след отхвърлянето на Конституцията за Европа, една от причините за което бе неадекватното (и неоснователно – тъй като нямаше подобна воля) засилване на федералния характер на ЕС¹¹⁹. Новият договор от Лисабон трябваше да декларира категорично и без никакво съмнение, че не носи смущаващите внушения на конституционния и по никакъв начин не променя дълбоката същност на интеграционния съюз. Поради това той внася в Учредителните договори изобилие от разпоредби или просто формулировки, някои очевидно повтарящи се, гарантиращи зачитането на идентичността и суверенитета на държавите-членки (чл. 1, ал. 1, чл. 4, § 1 и 2, чл. 5, § 1-4, чл. 6, § 1, ал. 2 и § 2 на ДЕС и чл. 1, § 1 и чл. 2 на ДФЕС). Отделно с ЛД към УД бе приложена (първа по ред!) Декларация относно ХОПЕС с аналогично съдържание, а Декларация № 28 също подчертава, че предоставянето на ЕС на юридическа правосубектност не разширява компетенциите на ЕС (виж и Декларация № 18). Същата изрична декларация впрочем се съдържа и в Преамбюла на Хартата. Изцяло (и само) в този контекст се вписва и разпоредбата на чл. 51, ал. 1 на Хартата... Просто по този начин „се осигурява зачитането на националния суверенитет в материята на правата на човека“¹²⁰. В този смисъл впрочем трябва да се чете и разпоредбата на ал. 2 на чл. 51 (виж по-долу).

¹¹⁹ Подробно виж в: **Атанас СЕМОВ**, *Плахите реформи на уморена Европа*, Министерство на външните работи, С., 2007, и в **Атанас СЕМОВ (съст.)**, *Учредителните договори на ЕО и ЕС. Конституцията за Европа*, УИ „Св. Кл. Охридски“ и Институт по Европейско право, С., 2005, стр. 111.

¹²⁰ **Guy BRAIBANT**, *La Charte des droits fondamentaux de l'Union. Témoignage et commentaires*, Paris, Seuil, collection « Points », 2001, p. 251.

1.1.3.3. Повтарянето на изискването за спазване на принципа на субсидиарност може да се разбира единствено като потвърждение, че ХОПЕС не създава нови компетенции, не възлага нови задачи на ЕС и не изменя режима на вече предоставените компетенции и възложени задачи – навярно именно защото съдържанието на Хартата дава твърде много основания да се мисли точно обратното (виж по-горе). „Разясненията“ повтарят без развитие това разбиране, като уточняват само, че „задължението на институциите на Съюза да насърчават прогласените в Хартата принципи по силата на второто изречение на § 1 може да възникне само в границите на тези области на компетентност“.

1.2. Задължения на държавите-членки

1.2.1. Държавите-членки са обвързани от разпоредбите на ХОПЕС „само когато прилагат правото на ЕС“.

1.2.1.1. От една страна, това означава, че ДЧ изобщо не са задължени да се съобразяват с ХОПЕС, когато приемат мерки, които не попадат в разбирането за „прилагане на правото на ЕС“¹²¹. Изразът „само когато...“ е подвеждащ със своята категоричност и също показва търсените от някои ДЧ политически внушения (уж успокоителни за тяхната общественост). Въпреки че материалният обхват на правото на ЕС е относително ограничен, всъщност в редица материи може да се говори за „косвена приложимост“ на правото на ЕС¹²² – и там според мен ХОПЕС ще намери приложение¹²³.

¹²¹ Интеграционният съд поддържа, че ДЧ трябва да съблюдават защитените в ЕС основни права при „прилагането“ (implementing) на интеграционното право – CJCE, 1986, *Klensch*, aff. jointes C-201/85, C-202/85, Rec. I-3477; CJCE, 1989, *Wachauf c/ Germany*, C-5/88, Rec. I-2609..

¹²² За „косвената приложимост“ виж **Hans D. JARRAS**, *Grundfragen der innerstaatlichen Bedeutung des EG-Rechts*, Heymanns, Köln, 1999, p. 99 et s. Подробно виж в: **Christian CALLIESS**, *The Charter of Fundamental Rights of the European Union* – in: **Dirk EHLERS (ed.)**, *European Fundamental Rights and Freedoms*, De Gruyter Recht, Berlin, 2007, p. 518, spec. p. 531.

Подробно за прилагането на правото на ЕС виж в **Атанас СЕМОВ**, *Принципи на прилагане на правото на ЕС*, ИПА, ИЕП, С., 2007, спец. относно последиците на принципа на примат, стр. 151.

¹²³ Както при „изпълнение“ (косвено, съобразяване), така и при „прилагане“ (пряко) – CJCE, 1996, *Procédure pénale contre X*, aff. jointes C-74/95 et C-129/95, Rec.

1.2.1.2. От друга страна обаче, ХОПЕС ще се прилага спрямо една ДЧ винаги когато приема мерки по изпълнението на съюзна правна норма. Това е класическа постановка в доктрината на интеграционния съд в Люксембург: той бди за „съобразеността на националната правна уредба с основните права, когато националната норма е в приложното поле на общностното право“¹²⁴, и е категоричен, че „държавите-членки също са обвързани от изискванията за защита на основните права в общностния правен ред, когато прилагат общностните разпоредби“. Това задължение ги ангажира независимо от вида компетентност на ЕС – изключителна или поделена¹²⁵, и независимо дали става дума за изпълнение на регламент¹²⁶, за транспониране на директива¹²⁷ или във връзка с друга съюзна норма. Така ако една ДЧ коректно прилага съюзен правен акт, който не ѝ оставя свобода на преценка, тя няма да носи отговорност, в случай че е нарушена ХОПЕС¹²⁸. Ако обаче съюзният акт бъде отменен от СЕС на това основание, то автоматично нарушаващи ХОПЕС ще бъдат и националните актове по приложението му, респ. приложението им трябва да бъде прекратено. Склонен съм да приема, че съюзното разбиране за „прилагане на правото на ЕС“ е много широко¹²⁹ –

I-6609. Виж напр. **Jacqueline DUTHEIL DE LA ROCHER**, *La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*, Jurisclasseur Europe, fascicule 160, No 35-39. Обратното виждане у **Fabrice PICOD**, *Les créanciers et les débiteurs des droits – in: Vers une Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*, La documentations française, 2000, p. 34.

¹²⁴ Пост. практика: **CJCE**, 1991, **ERT**, C-260/89, Rec. I-2925, spéc. p. 42; **CJCE**, 2003, **Schmidberger**, C-112/00, Rec. I-5659, spéc. p. 74.

¹²⁵ Напр. относно Общата селскостопанска политика (поделена компетентност): **CJCE**, 1989, **Wachauf**, 5/88, Rec. 2006, p. 19.

¹²⁶ Пост. практика: **CJCE**, 1994, **Bostock**, C-2/92, Rec. I-955, p. 16; **CJCE**, 2000, **Karlson et a.**, C-292/97, Rec. I-2737, p. 17 и др.

¹²⁷ **CJCE**, 2000, **Ideal Tourisme**, C-36/99, Rec. I-6049, p. 36.

¹²⁸ Това е постоянна практика на интеграционния съд – подробно виж в **Атанас СЕМОВ**, *Съдът на ЕС. Съвременно международно правораздаване – том II*, Институт по Международно право, Институт по Европейско право, С., 2011, спец. Глава 9 „Производството срещу ДЧ“, стр. 281.

¹²⁹ Виж напр. **Andreas VON BOGDANIDI**, *The European Union as a human rights organisation? Human rights and Member State action – in: Liber amicorum Pierre Pescatore*, Nomos Verlag, Baden-Baden, 1987, p. 821.

въпреки че някои автори¹³⁰ приемат, че формулата „когато прилагат правото на Съюза“ е по-ограничена от формулата „в приложното поле на общественото право“, изведена като граница на действие на защитата на правата на човека като общ принцип на интеграционното право в решението по делото ERT¹³¹: СЕС приема, че контрол за зачитане на правата на човека в ЕС като общи принципи на правото е възможен и по отношение на акт, който не е приет в приложение на съюзна правна норма, но засяга нейното приложно поле.

1.2.2. Практически особено важен въпрос е кой в държавата е обвързан от задължението за спазване на Хартата. Разбирането следва да бъде максимално широко – всеки, който действа от името на държавата или по нейно възложение при прилагането на правото на ЕС. В най-пълна степен тук приложение ще намери разбирането на Съда на ЕС относно това кой в една ДЧ може да ангажира отговорността при нарушение на правото на ЕС по смисъла на чл. 258 ДФЕС¹³². Такова задължение ще тежи на всеки държавен орган, независимо от неговия ранг, принадлежност към разделените власти, степен на автономност, притежаване или не на юридически персоналитет или дори формалното му битие на субект на частното право, ако действа от името или под контрола на държавата или осъ-

¹³⁰ Така напр. Христо ХРИСТЕВ, *Защитата правата на човека в правото на Европейския съюз* – в: Атанас СЕМОВ (съст. и ред.), *Европа като правова общност*, УИ „Св. Климент Охридски“, Институт по Европейско право, Държавна агенция за младежта и спорта, С., 2007, стр. 107: „Буквалният прочит на формулировката на чл. 51 от Хартата води до извода, че обществената защита на правата на човека ще има по-ограничен обхват при нейното влизане в сила. Могат да бъдат контролирани относно спазване на правата на човека само тези национални актове, които са приети в приложение на Общественото право“. Разбира се, той признава, че „като се има предвид чл. 53, следва да се приеме, че нормата на чл. 51 трябва да се тълкува разширително, т.е. изведената в практиката на СЕО формула за обхвата на обществената защита на правата на човека следва да бъде прилагана и при влизане в сила на Хартата на основните права“.

¹³¹ СЈСЕ, 1991, ERT, C-260/89, Rec. I-2925.

¹³² Много подробно виж в Атанас СЕМОВ, *Съдът на ЕС. Съвременно международно правораздаване* – том II, Институт по Международно право, Институт по Европейско право, С., 2011, стр. 281.

ществува държавни функции. „Нарушение на държава-членка може по принцип да се констатира... независимо какъв е държавният орган, чието действие или бездействие е в основата на нарушението, дори да се отнася за конституционно независим орган.“¹³³ И, струва ми се, е наивно да се очаква, че ЕК няма да прояви максимална строгост към всяко незачитане на ХОПЕС – особено по отношение на задълженията на националните съдебни органи¹³⁴. Така приемам за безспорно, че задължението за прилагане на Хартата тежи върху:

1.2.2.1. Всеки държавен орган – създаден по силата на Конституцията или закон, без значение какво е мястото му в системата на разделените власти или неговата независимост (вкл. автономна провинция във федералните държави и т.н.), и на първо място основните национални нормотворчески органи – парламентът¹³⁵ и правителството; дори да е самостоятелно юридическо лице¹³⁶.

1.2.2.2. Орган на местна власт¹³⁷, орган на регионална власт (във федералните държави като Германия)¹³⁸.

1.2.2.3. Орган на автономен регион¹³⁹.

1.2.2.4. Общински орган¹⁴⁰.

1.2.2.5. Дори съдебна институция¹⁴¹ ще носи отговорност за неприлагане (или недобро прилагане) на ХОПЕС; за отказ

¹³³ CJCE, 2009, *Commission c/ Espagne*, C-154/08, p. 125.

¹³⁴ Joël RIDEAU, *Droit institutionnel de l'Union et des Communautés européennes*, L.G.D.J., 2009, 6ème éd., p. 985.

¹³⁵ За отговорността на държавата за действие или бездействие на националния парламент виж напр.: CJCE, 1970, *Commission c/ Belgique*, 77/69, Rec. 237; CJCE, 1982, *Commission c/ Italie*, 41/82, Rec. 4213; CJCE, 1986, *Commission c/ Italie*, 309/84, Rec. 599.

¹³⁶ CJCE, 2000, *Haim*, C-427/97, Rec. I-5123.

¹³⁷ „Една ДЧ не може да изтъква нито разделението на властите, нито уредбата по вътрешния си правен ред на правомощията на местните органи, за да се освободи от отговорност за нарушаване на Общностното право“ – CJCE, 1999, *Konle*, C-302/97, Rec. I-3099.

¹³⁸ CJCE, 1991, *Commission c/ Allemagne*, C-131/88, Rec. I-825.

¹³⁹ CJCE, 1988, *Commission c/ Belgique*, AJ 227-230/85, Rec. 1.

¹⁴⁰ CJCE, 1987, *Commission c/ Italie*, 199/85, Rec. 1039.

¹⁴¹ CJCE, 2003, *Commission c/ Italie*, C-129/00, Rec. I-14637, p. 32; CJCE, 2009, *Commission c/ Espagne*, C-154/08.

от правосъдие или дори за незачитане на практиката на СЕС по ХОПЕС¹⁴². СЕС приема, че националните юрисдикции, които се произнасят по дела като последна инстанция, имат задачата да поправят грешките на другите съдилища¹⁴³. Тук безспорно влизат не само случаите, когато ХОПЕС трябва да бъде приложена, но и всички случаи, когато трябва да бъде оставена неприложена всяка национална норма (независимо от вида ѝ, дори конституционна), когато противоречи на ХОПЕС – при това независимо от въпроса за приложното поле на правото на ЕС (т.е. дори в материи, които не попадат в това приложно поле и при които националният съдия може да установи „косвено или тълкувателно противоречие“ или „несъвместимост“¹⁴⁴). По-общо, „предвид съществената роля на съдебната власт за защитата на правата, които частните лица черпят от общностното право, тяхната пълна ефикасност ще бъде под въпрос и защитата на субективните права ще бъде отслабена, ако частните лица не могат при определени условия да получат обезщетение за вредите, претърпени от нарушаването на техни права поради нарушаване на общностното право от страна на юрисдикция на една ДЧ, произнасяща се като последна инстанция“¹⁴⁵. Тази доктрина е потвърдена от СЕО съвсем неотдавна – през ноември 2009 г. по делото *Commission c/ Espagne* той потвърждава разбирането си, че една ДЧ може да бъде държана отговорна за несъобразяване с правото на ЕС от страна на нейна съдебна институция, вкл. и в случай на неотправяне на преюдициално запитване от последна съдебна инстанция¹⁴⁶.

¹⁴² Виж **Melchior WATHELET**, *Contentieux européen*, Collection de la Faculté de droit de l'Université de Liège, Larcier, 2010, p. 113.

¹⁴³ Постоянна практика: **CJCE**, 2003, *Köbler*, C-224/01, Rec. I-10239; **CJCE**, 2003, *Commission c/ Italie*, 77/69, Rec. 237; **CJCE**, 2006, *Traghetti del Mediterraneo*, C-173/03, Rec. I-5177.

¹⁴⁴ Подробно за задълженията на националния съд по силата на принципа на примата виж в **Атанас СЕМОВ**, *Принципи на прилагане на правото на ЕС*, ИПА, ИЕП, С., 2007, стр. 151 и сл.

¹⁴⁵ **CJCE**, 2003, *Köbler*, C-224/01, Rec. I-10239.

¹⁴⁶ **CJCE**, 2009, *Commission c/ Espagne*, C-562/07.

1.2.2.6. Частно юридическо лице¹⁴⁷ – ако има тясна връзка с държавата: напр. ако макар да е регистрирано като субект на частното право (юридическо лице с нестопанска цел или дори търговско дружество), действа под контрола на публичен орган (по-общо на държавната власт)¹⁴⁸.

1.2.2.7. Дори и професионална организация, формално частноправен субект, на която законът възлага определени контролни функции¹⁴⁹. Може да става дума за частна фирма, натоварена с публична функция (поставяне на печат за качество) и финансирана от данъчни приходи (макар и включени в цената на стоката)¹⁵⁰. „Разясненията“ неясно определят, че Хартата се прилага и „по отношение на обществените организации, когато те прилагат правото на Съюза“¹⁵¹.

1.2.2.8. Съдът на ЕС може да приеме за носител на задължението за зачитане на ХОПЕС и физическо лице – когато действа като държавен функционер, дори поведението му да излиза извън задълженията му и предписанията на закона, доколкото може да създаде у частните лица предположение, че изразява волята на държавата (респ. на представлявания от него държавен орган)¹⁵².

Най-общо „понятието за държава трябва да се тълкува във функционален смисъл като обхващащо всяка власт, натоварена да регламентира икономическата и социалната дейност и да осигурява зачитането на тази регламентация. Според логиката на общностното право, приложима и по отношение на основните права, разпоредбите на Хартата трябва да се

¹⁴⁷ CJCE, 1976, *Defrenne*, 43/75, Rec. 455, p. 39.

¹⁴⁸ Най-яркият пример е ирландският Goods Council, който е създаден като неправителствена организация, но организира кампания за насърчване на потреблението на стоки национално производство, чиито цели и средства са определени от акт на ирландското правителство – CJCE, 1982, *Commission c/ Irlande*, 249/81, Rec. 4005.

¹⁴⁹ CJCE, 1989, *Royal Pharmaceutical Society of Great Britain*, AJ C-266-267/87, Rec. I-1295.

¹⁵⁰ CJCE, 2002, *Commission c/ Allemagne*, C-325/00, Rec. I-9977.

¹⁵¹ В английската версия „public organisations“, във френската – „organismes publics“, което не е съвсем същото...

¹⁵² CJCE, 2007, *AGM-COS MET*, C-470/03, Rec. I-2749, p. 57.

разглеждат като адресирани до всички лица, физически или юридически, под юрисдикцията на една ДЧ¹⁵³ – разбира се, когато действат в приложното поле на ЕС.

1.2.3. Регламент 168/2007 на Съвета относно създаването на Агенция по основните права на ЕС предвижда тя да следи за прилагането на ХОПЕС в държавите-членки, да създаде механизми за насърчаване на прилагането на Хартата в ДЧ и да бди за връзката със Съюза на гражданите на ЕС. Агенцията има три мисии: да събира и анализира данни, да приема мнения и заключения и да допринася за вземането предвид на общественото мнение и да сътрудничи с гражданското общество. С известни уговорки може да се приеме, че тя е предназначена „да създава мнение“, да наблюдава и да съдейства – като своеобразен посредник между гражданското общество и съюзната власт. Тя е лишена от реални контролни функции – но разполага с достатъчен авторитет да може ефективно да сезира ЕК с оглед упражняването на нейните, вече съвсем реални, контролни правомощия (най-вече правото и задължението да сезира съюзния съд за нарушения на ДЧ).

2. Многообразие на задължението за „спазване на Хартата“

Чл. 51 ХОПЕС прави едно непознато досега очертаване на задължения, свързани с прилагането на съюзното право (каквото е Хартата).

2.1. Той възлага на адресатите на Хартата да **зачитат** правата, **спазват** принципите и **насърчават** тяхното прилагане... Тази формулировка е съвсем нова в правото на ЕС. Дори в първоначалната редакция на Хартата от Ница се говореше просто за „зачитане на правата и принципите и съдействие за тяхната защита...“.

¹⁵³ **Fabrice PICOD**, *Pour un développement durable des droits fondamentaux de l'Union européenne* – dans: *Chemins d'Europe. Mélanges en l'honneur de Jean-Paul Jacqué*, Dalloz, 2010, p. 529.

2.2. Тя може да се разглежда дори като **по-широка** – или най-малкото с изрична детайлизация – в сравнение дори с уникалния принцип на лоялно сътрудничество, закрепен в чл. 4, § 3 ДЕС и представляващ принципна отлика на интеграционния правопорядък от Международното право. Докато чл. 4, § 3 задължава ДЧ „да вземат всички **общии или специални мерки**“ (без обаче да ги доуточнява) – и то само за „гарантиране на задълженията“ им по правото на ЕС („Договорите или актовете на институциите“), и да съдействат на ЕС при изпълнението на неговите задачи и да се въздържат от всякакви мерки, които могат да застрашат постигането на целите на ЕС, то чл. 51, ал. 1 ХОПЕС вече изисква зачитане, спазване и насърчаване на прилагането...

2.3. Така от всички във всяка ДЧ се изисква:

2.3.1. Да **спазват и зачитат** правата и принципите, изрично закрепени в ХОПЕС – да съобразяват всички свои актове, действия и бездействия, да не нарушават по никакъв начин нито едно от тези права и принципи, да не приемат вътрешна правна норма, която да им противоречи, и да оставят неприложена всяка вътрешна правна норма, която пряко противоречи или косвено е несъвместима с гарантирани от Хартата принцип или право.

2.3.2. Да **насърчават** прилагането на ХОПЕС, като запознават държавните органи и гражданите, като се позовават на нея в правните си актове и най-вече в съдебните решения и като санкционират всяко нейно нарушаване.

2.3.3. Да изискват спазването на Хартата от всекиго – в държавата и на равнище ЕС – институции, органи, служби и агенции на ЕС и всяка друга ДЧ.

2.4. От своя страна институциите и другите структури на ЕС са длъжни:

2.4.1. Да **спазват и зачитат** правата и принципите, закрепени в ХОПЕС – да съобразяват с ХОПЕС всички свои актове, действия и бездействия¹⁵⁴, да не нарушават по никакъв начин

¹⁵⁴ Няма съмнение, че всяко нарушение с действие или бездействие ще бъде основание за отмяна на акта (по чл. 263 ДФЕС), за установяване на противоправно бездействие (по чл. 265 ДФЕС) и за договорна или извъндоговорна отговорност (по чл. 340 ДФЕС).

нито едно от тези права и принципи, да не приемат съюзна правна норма, която да им противоречи, и да не прилагат никаква противоречаща съюзна правна норма (вкл. норма на УД, доколкото Хартата трябва да се разглежда като първична разпоредба от висш ранг¹⁵⁵).

2.4.2. Да **насърчават** прилагането на ХОПЕС, като я популяризират, като се позовават на нея в мотивите¹⁵⁶ на правните си актове и най-вече в решенията на съюзните съдилища. Тук остава открит – и поради това винаги зависещ от преценката на СЕС за всеки конкретен случай – въпросът дали действията по „насърчаване“ не излизат извън обхвата на предоставените на ЕС компетенции. Интересно е как ЕС ще насърчава прилагането на права в материи, в които самият той не е компетентен да действа¹⁵⁷, било и само като „насърчава“. Трябва да се има предвид, че ЕС така и не получи изрична компетентност в материята на правата на човека. Дори след като ЛД въведе изрично и изчерпателно изброяване на всички предоставени на ЕС компетенции по категории – чл. 3-6 ДФЕС, – такава компетентност не бе закрепена (дори в чл. 6

¹⁵⁵ Относно вътрешната йерархия на разпоредбите на първичните източници виж в **Атанас СЕМОВ**, *Система на източниците на правото на ЕС*, УИ „Св. Кл. Охридски“, С., 2009.

¹⁵⁶ Съгласно постоянната практика на СЕС не е достатъчно всеки правен акт да съдържа мотиви, както задължава чл. 296, ал. 2 ДФЕС), но и мотивите да са ясни, конкретни и изчерпателни – което във всички случаи ще предполага и отчитане на съобразяването с ХОПЕС.

¹⁵⁷ Анализаторите са единодушни, че „насърчаването“ изисква „проактивни действия“ – Крейг и Де Бурка цитират речта на комисаря Антонио Виторино пред ЕП (април 2002 г.) „Бъдещето на основните права в ЕС“, в която настоява, че Хартата не бива да се ограничава само до негативното измерение (минимален стандарт, инструмент за ограничаване на допустимото властово действие), а трябва да има „проактивен ефект в насърчаването на правата на човека чрез създаване на съответни политики“ (подчертането мое) – виж **Paul CRAIG, Gráinne DE BÚRCA**, *EU Law. Text, cases and materials*, Oxford University Press, 4th edition, New York, 2008, p. 415. Впрочем те определят, че § 1 и § 2 на чл. 51 уреждат „две различни възможности“ (пак там) – т.е., от една страна, препятстват упражняването от ЕС на нови компетенции (§ 2), а от друга, насърчават ЕС да „насърчава“ (§ 1), вкл. и в материи, в които няма предоставена компетентност...

„Подкрепа, координиране или допълване на действията на ДЧ“), за разлика например от изричната уредба на предоставената нова компетентност в материята на „административното сътрудничество“.

2.4.3. Особено задължение възниква за ЕК като „пазител на Договорите“ (по смисъла на чл. 17 ДЕС) да следи за спазването на ХОПЕС и да предприема активни мерки за прекратяване и евентуално санкциониране на всяко нейно нарушаване.

2.4.4. Очевидно специална тежест пада върху Съвета на ЕС и ЕП като основни нормотворчески органи, а върху Съвета и ЕК и като основни изпълнителни органи.

3. Материално ограничение в рамките на съществуващите компетенции на ЕС

Държавите-членки не могат да ограничават предоставените на ЕС компетенции, а институциите на ЕС не могат да излизат извън рамките на предоставените от тях на ЕС компетенции. Очевидно подобна декларация е особено важна, след като става предмет и на изрична уредба в § 2 на чл. 51 ХОПЕС: „Хартата **не създава никакви нови компетенции, нито нови задачи на Съюза** и не изменя определените с Договорите компетенции и задачи“ (виж в оригинал след ЛД)¹⁵⁸.

3.1. Механизмът на разпределяне на компетенциите на ЕС е много специфичен и сравнително усложнен. Той отразява ключовата особеност на европейската интеграция – прехвърлянето на власт, на управленски правомощия, на компетенции за вземане на решения в множество области от суверенните държави-членки, които продължават да бъдат суверенни държави, на интеграционния съюз, който е властова структура, без да притежава суверенитет. Прехвърлянето на власт от държавите-членки се осъществява постепенно – в хода на еволюцията на интеграционния процес и чрез поре-

¹⁵⁸ Официалния превод на български език намирам за недобър: „Настоящата харта не разширява приложното поле на правото на Съюза извън компетенциите на Съюза, не създава никакви нови компетенции или задачи за Съюза и не променя компетенциите и задачите, определени в Договорите“.

дицата ревизии на Учредителните договори. То се осъществява в различни материи и в различен обем в зависимост от необходимостта и от склонността на държавите да ограничават собствените си правомощия. Трансферът на компетенции е изключително съществен, но не необратим – ЛД категорично потвърди това, като предвиди изрично процедура за напускане на ЕС (нов член 50 ДЕС).

Този механизъм е ключовият за съществуването на ЕС – поради което и чувствителността към него както от страна на държавите-членки, така и от страна на институциите на ЕС е особено висока. Това обяснява и разбирането за необходимост от иначе нямащи самостоятелно практическо значение декларативни разпоредби, като тази на чл. 51, ал. 2 ХОПЕС, както и на чл. 6, § 1, ал. 2 ДЕС, която по същество преповтаря, и респ. на аналогичните разпоредби на чл. 6, § 2, 2-о изр. относно присъединяването на ЕС към ЕКПЧ, която пък е повторена в Проекта на споразумение за присъединяване (виж Втора част относно ЕКПЧ).

3.2. Разбирането за недопустимост на разширяването на компетенциите на ЕС въз основа на зачитането на основните права е постоянно в практиката на интеграционния съд още от делото *Grant*¹⁵⁹ през 1998 г. Разбира се, най-знаково в това отношение е *становището 2/94* на СЕО от 1996 г. относно присъединяването на ЕО към ЕКПЧ – в което той определя Проекта на споразумение за присъединяване като противоречащ на ДЕО, тъй като ЕО не разполага с компетентност в материята, и изрично посочва, че е недопустимо евентуално разширяване на компетенциите ѝ, което не е предвидено в ДЕО¹⁶⁰. Тъкмо затова се налага създаването с ЛД на изрични разпоредби в УД относно правата на човека.

3.3. Притесненията относно евентуалното разширяване на компетенциите на ЕС са свързани с **някои права, които ня-**

¹⁵⁹ СЈСЕ, 1998, *Grant c/ South-West Trains*, C-249/96, Rec. I-621, spéc. p. 45.

¹⁶⁰ СЈСЕ, 1996, *Avis 2/94* (Adhésion de la communauté à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales), Rec. I-1759, spéc. p. 30.

мат друга основа в интеграционния правопорядък – като тези относно правото на брак независимо от пола (чл. 9), правото на отказ от военна служба (чл. 10) и др. В същото време обаче нали една от същностните причини за приемането на собствена харта на ЕС за основните права е именно да се създаде собствена съюзна уредба, което съвсем не би имало смисъл, ако не съдържаше и нови права, а ставаше дума единствено и само за права, които вече са част от интеграционния правен ред...

3.4. Двете условия или ограничения – да не се създават нови компетенции и да не се разширяват заварените – обаче налагат особено внимателен прочит на останалите разпоредби на Хартата – редица от тях се отнасят до права, респ. до **материи, които строго погледнато не попадат в обхвата на заварените предоставени компетенции** или в рамките на овластяването.

3.4.1. Самото създаване на ХОПЕС обаче е акт на овластяване на ЕС в материята на правата на човека! Според мен то може да се разглежда само именно като предоставяне на нова компетентност. Напълно по аналогичния начин трябва да се чете и разпоредбата на чл. 6, § 2 ДЕС, която предвижда присъединяване на ЕС към ЕКПЧ – т.е. предоставя необходимата компетентност¹⁶¹, липсата на която СЕО изрично прогласи през 1996 г. (разбира се, тогава относно ЕО) и която именно липса трябваше да се преодолее с тази нова разпоредба, за да стане възможно присъединяването.

3.4.2. Поради това според мен правилният прочит на чл. 51 ХОПЕС трябва да отчита, че приемането на ХОПЕС **предоставя компетентност на ЕС в материята на правата на човека**. Тази компетентност може да се упражнява в обема и при ус-

¹⁶¹ През есента на 1999 г. финландското председателство на ЕС предлага „създаването на компетентност на ЕС за присъединяване към ЕКПЧ“ – *Proposition de créer la compétence de la Communauté européenne pour adhérer à la C.E.D.H.*, Communication de la Délégation finlandaise lors de la Conférence intergouvernementale 2000, 22 septembre 2000, Document CONFER 4475/00, octobre 2000, vol. 12, № 3-5, p. 186 – цит. по **Olivier LE BOT**, *Charte de l'Union européenne et Convention de sauvegarde des droits de l'homme : la coexistence de deux catalogues de droits fondamentaux*, Revue trimestrielle de droits de l'Homme, 2003/55, p. 796.

ловията, предвидени в самата ХОПЕС. Именно затова са необходими (и само затова имат смисъл!) разпоредбите на чл. 52 и чл. 53 ХОПЕС. При създаването на ЛД политическата воля бе предоставянето на нови компетенции (или разширяването на заварените) да се сведе до минимум, за да се избегнат упреците за федерализация. Така нови компетенции бяха предоставени с ЛД (пространството на свобода, сигурност и правосъдие стана област на „поделена компетентност“, нови компетенции се предоставиха в материите на административното сътрудничество, космическите изследвания, спорта и т.н.).

3.4.3. Такъв е и смисълът – макар да не е посочено със същата формулировка – на чл. 6, § 1 ДЕС: Съюзът „зачита“, т.е. Съюзът е компетентен да действа (според ХОПЕС да „зачатат, спазват и насърчават“) в материята на правата на човека. И именно това е проявата на „потвърждението на привързаността към принципите на свободата, демокрацията и зачитането на правата на човека и основните свободи“, прогласено обвързващо в 4-ото съображение на преамбюла на ДЕС.

3.4.4. Съображението, че компетентността в материята на правата на човека не е посочена изрично като „област на компетентност“ на ЕС, не трябва да се счита за безусловно. Вярно е, че с ЛД (в логиката на Конституцията за Европа) се прави за първи път изрично изброяване на категориите предоставени компетенции и изчерпателно се изброяват обхванатите материи. Но е вярно и че подходът на конституционния законодател е съвсем различен по отношение на още една област на компетентност на ЕС, призната именно за компетентност на ЕС с ЛД – като принципна промяна спрямо заварената уредба на редакцията на ДЕС от Маастрихт до Лисабон. В периода ноември 1993 – декември 2009 г. ЕС не беше юридическо лице, а външната политика, както и сътрудничеството в областта на правосъдието и вътрешните работи не бяха „компетенции на ЕО“, а други „политики и форми на сътрудничество“ (чл. 1 ДЕС преди ЛД), където се прилагаша механизмите на междуправителственото сътрудничество (и работно наричани „Втори и Трети стълб на ЕС“, в принципна отлика от механизмите на интеграция, прилагани в Общностите, съставляващи т. нар. „Първи стълб на ЕС“.

Съзнателно, за да се избегне политическо напрежение – най-вече вътре в отделните ДЧ, – компетентността на ЕС в областта на външната политика и сигурността не е посочена изрично сред изброените области на компетентност по чл. 2-6 ДФЕС, доколкото не попада в нито една от определените от тях категории компетенции. Тя е друг вид компетентност. И чл. 24 ДЕС определя, че „компетентността на Съюза в областта на външната политика обхваща...“. Така няма място за съмнение, че става дума за област на компетентност на ЕС...

3.4.5. По същия начин трябва да се разбира и компетентността в материята на правата на човека. Без да е посочена изрично в чл. 3-6 ДФЕС, въпреки и без изрично да се използва категорията „компетентност“, чл. 6 ДЕС определя, че „Съюзът защита правата и свободите, определени в ХОПЕС от 7 декември 2000 г., приета на 1 декември 2007 г. в Страсбург, която (не случайно – б.м.) има същата юридическа сила като Договорите“.

Така днес областите на предоставена компетентност на ЕС са уредени изрично в чл. 2-6 ДФЕС, в чл. 21 и сл. ДЕС (относно компетентността във външната политика) и в чл. 6 ДЕС (относно компетентността в материята на правата на човека).

3.4.6. Именно това обаче, от друга страна, налага и проявата на политическа предпазливост чрез многократното повтаряне, че не се разширяват заварените и не се създават нови компетенции: чл. 6, § 1, ал. 2 и § 2 ДЕС; Протокол № 30 и Декларация № 1 на ДЧ и Декларации № 53 на Чешката република и № 61 и 62 на Полша.

3.4.7. „Не засяга областите на компетентност на ЕС“ означава, че не се засягат останалите области на компетентност – те не се изменят. Във всяка една от тях обаче трябва да се спазват нормите за основните права, закрепени в ХОПЕС.

Да се счита обаче, че ЕС „не придобива“ или „няма“ компетентност в материята на правата на човека, означава да не се разбира или да се отрича доктрината на СЕС от 1986 г. относно присъединяването на ЕО към ЕКПЧ. В този смисъл, ако ЕС (ЕО) не е имал компетентност в материята на правата на човека, за да стане страна по ЕКПЧ, то сега, когато това е изрично предвидено, той е получил и такава компетентност. Абсурдно би било

обаче да се счита, че Хартата, която е не външен, а съюзен правен акт, не му предоставя компетентност в същата материя...

3.4.8. „Разясненията“, които всъщност имат предназначение най-вече да разчистват политически съмнения, внасят обаче друга „юридическа“ яснота с наглед категорична формулировка: „Хартата не може да доведе до разширяване на приложното поле на правото на Съюза извън установените в Договорите области на компетентност“. Препратката към Хартата в чл. 6 ДЕС, разбира се, не може да бъде тълкувана като разширяваща сама по себе си набора от действия (най-хлъзгавата и неясна формулировка в целия текст на „Разясненията“) на държавите-членки, считани като „прилагащи правото на Съюза“ (по смисъла на § 1 и на посочената съдебна практика). Следва да се разбира – без това да произтича от текста на чл. 51 ХОПЕС, – че „не се разширява и приложното поле“ на интеграционното право, където – и само където – намира приложение ХОПЕС.

Глава 5

ОБХВАТ И ТЪЛКУВАНЕ НА ХАРТАТА ЗА ОСНОВНИТЕ ПРАВА НА ЕС

Това несъмнено е една от двете най-важни разпоредби на **Хартата**. Тя урежда възможностите за ограничаване на действието на правата, гарантирани от Хартата, налага съществени лимити на тези възможни ограничения и едно смущаващо препятствие пред прякото прилагане на разпоредбите, определени като „съдържащи принципи“. Показателен е дори и фактът, че едно от най-съществените сред иначе ограничените изменения, внесени в Хартата при приемането ѝ в рамките на Конвента за бъдещето на Европа (подготвил Конституцията за Европа, от която Хартата бе част), е именно в тази разпоредба – както в добавянето на нови текстове, така и в промяната на наименованието ѝ (от „Действие на гарантираните права“ на „Обхват и тълкуване на правата и принципите“).

Това е и разпоредбата, в която може би най-видимо намират проявление резервите на някои ДЧ и която в най-голяма степен позволява да се говори за **половинчатост и неефективност на целия механизъм**¹⁶². Ще си позволя да го формулирам и по-остро: чл. 52 значително **обезсмисля** самото съществуване на Хартата на основните права на ЕС¹⁶³.

Разпоредбата на чл. 52 урежда ограниченията общо, без да оставя някои от правата като неограничими (или „абсолютни“), за разлика напр. от ЕКПЧ (чл. 3).

Член 52. Обхват и тълкуване на правата и принципите

1. Всяко ограничаване на упражняването на правата и свободите, признати от настоящата Харта, трябва да бъде предвидено в закон и да защита основното съдържание на същите права и свободи. При спазване на принципа на пропорционалност ограничения могат да бъдат налагани само ако са необходими и ако действително отговарят на признати от Съюза цели от общ интерес или на необходимостта да се защитят правата и свободите на други хора.

¹⁶² Виж напр. у **Lammy BETTEN**, *The EU Charter of Fundamental Rights: a Trojan Horse or a Mouse?*, International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations, No 151/2001, p. 161.

¹⁶³ Някои автори определят чл. 51 и 52 като „Ахилесова пета“ на защитата на основните права в ЕС...

2. Признатите от настоящата Харта права, които са предмет на разпоредби на Договорите, се упражняват при определените в тях условия и граници.

3. Доколкото настоящата Харта съдържа права, съответстващи на права, гарантирани от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, техният смисъл и обхват са същите като в посочената Конвенция. Тази разпоредба не пречи правото на Съюза да предоставя по-широка защита.

4. Доколкото настоящата Харта признава основни права, които проистичат от общите за държавите-членки конституционни традиции, тези права трябва да бъдат тълкувани в хармония с тези традиции.

5. Разпоредбите на настоящата Харта, които съдържат принципи, могат да бъдат прилагани чрез законодателни и изпълнителни актове, приети от институциите, органите, службите и агенциите на Съюза, както и чрез актове на държавите-членки, когато те прилагат правото на Съюза при упражняване на съответните им компетенции. Позоваването на тези принципи пред съд е допустимо само за тълкуване и проверка на законността на такива актове.

6. Националните законодателства и практики трябва да бъдат взети предвид в тяхната цялост, както е посочено в настоящата Харта.

7. Разясненията, изготвени, за да направляват тълкуването на настоящата Харта, се вземат надлежно под внимание от юрисдикциите на Съюза и на държавите-членки.

Тази разпоредба е може би **най-важната от политическа, а и от практическа гледна точка**¹⁶⁴. Поради това тя е и най-обсъжданата и най-изменяната при различните нормотворчески разглеждания на Хартата от двата Конвента и от междуправителствената конференция, която подготви Лисабонския договор. Първият Генерален адвокат на Съда на ЕО през 2008 г. Луис Мигел Поيارес Мадуро дори нарича тази клауза „конституционен парадокс“¹⁶⁵. Тук именно намира най-ясно пресечна точка спорът дали Хартата да бъде „конституцио-

¹⁶⁴ Виж **Dimitris TRIANTAFYLLOU**, *The European Charter of fundamental rights and the "Rule of Law": restricting fundamental rights by reference*, Common market law review, 2002, p. 53, и **Antonio VITORINO**, *La Charte de droits fondamentaux de l'Union européenne*, Revue de droit de l'Union européenne, No 1/2001, p. 47.

¹⁶⁵ **Luis Miguel Poiares MADURO**, *The double constitutional life of the Charter of fundamental rights* – in: **N. FERNANDES SOLA (dir.)**, *Union Europea y derechos fundamentales en perspectiva constitucional*, Dykinson, 2004, p. 287 – цит. по **Laurence BURGORGUE-LARSEN**, Art. II-112 – dans : **Laurence BURGORGUE-LARSEN**, **Anne LEVADE**, **Fabrice PICOD (dir.)**, *Traité établissant une Constitution pour l'Europe. Commentaire article par article, Partie II. La Charte des droits fondamentaux de l'Union*, Bruylant, 2005, p. 658, spéc. p. 661.

нен инструмент в служба на конструкцията на една истинска европейска политическа идентичност или само инструмент на просто консолидиране на съдебната практика (*acquis jurisprudentiel*) в материята на основните права¹⁶⁶. Проф. Лоранс Бургорг-Ларсен определя, че тази разпоредба „е емблема на трудностите за създаване на *jus commune* на основните права в Европа, белязани от разликите както в правните традиции, така и в политиките“¹⁶⁷...

Разпоредбите, включени в чл. 52, всъщност очертават изключително съществени рамки – и, смея да кажа, някои съществени ограничения – на тълкуването и прилагането на принципите и правата, закрепен в Хартата. **Някои** от тези „рамки“ (§ 3) могат да се разглеждат и **като разширяващи обхвата** на принципите и правата – доколкото препращат към ЕКПЧ и по този начин към богатата и по правило склонна към разширително тълкуване практика на Страсбургския съд. **Други** обаче (§ 4-6) очевидно са **ограничаващи** – доколкото обвързват с националните конституционни традиции, съдебна практика и законодателство. И знаем добре, че именно това е търсеният резултат¹⁶⁸ – препятстване на възможността в някои ДЧ (най-вече Обединеното кралство) защитими да се окажат нови права, в отклонение от националното право (и традиции)...

¹⁶⁶ **Luis Miguel Poiars MADURO**, *The double constitutional life of the Charter of fundamental rights* – in: **N. FERNANDES SOLA (dir.)**, *Union Europea y derechos fundamentales en perspective constitucional*, Dykinson, 2004, p. 287 – цит. по **Laurence BURGORGUE-LARSEN**, Art. II-112 – dans : **Laurence BURGORGUE-LARSEN, Anne LEVADE, Fabrice PICOD (dir.)**, *Traité établissant une Constitution pour l'Europe. Commentaire article par article, Partie II. La Charte des droits fondamentaux de l'Union*, Bruylant, 2005, p. 658, spéc. p. 661.

¹⁶⁷ **Laurence BURGORGUE-LARSEN**, Art. II-112 – dans : **Laurence BURGORGUE-LARSEN, Anne LEVADE, Fabrice PICOD (dir.)**, *Traité établissant une Constitution pour l'Europe. Commentaire article par article, Partie II. La Charte des droits fondamentaux de l'Union*, Bruylant, 2005, p. 658, spéc. p. 663.

¹⁶⁸ Виж напр. у **Bruno DE WITTE**, *The Legal Status of the Charter: Vital Question or Non-Issue?*, *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, No 81/2001, p. 81.

Трябва да се признае, че именно тук твърде нискокачественият акт „Разяснения“ проявява реален смисъл – почти по отношение на всички разпоредби е направено прецизиране за възможната степен на ограничаване на съответното право!

1. Класически ограничения

Предвидените в § 1 възможности за ограничаване на закрепените в Хартата права са повече или по-малко познати на международните инструменти за защита на основните права. Те позволяват на държавите-членки да ограничават действието на разпоредбите на Хартата в националната правна система¹⁶⁹ при предвидените в чл. 52 условия.

1.1. Ограничение е възможно само ако е предвидено в закон – т.е. в правна норма от най-висш ранг. Това изключва възможността за ограничаване чрез подзаконови актове – и по този начин гарантира водещата роля на законодателната власт и ограничава възможността за какъвто и да било произвол (злоупотреба) на изпълнителната власт.

1.1.1. По отношение на ЕС: под „закон“ трябва да се разбира както разпоредба от първичен ранг, така и производен източник със „законов“ ранг. Конституцията за Европа дори изрично въвеждаше понятията „европейски закон“ и „европейски рамков закон“. Този подход беше определен като грешен (създаващ неоснователни притеснения за федерализация на ЕС) и Лисабонският договор запази съществуващите наименования „регламент“ и „директива“, но вече в рамките на нова категоризация. Така днес под „закон“ следва да се разбират „законодателните актове“ на съюзните институции (по чл. 289 ДФЕС),

¹⁶⁹ Като част от правото на ЕС – и то като „първичен“ източник – Хартата е на общо основание обхваната от действието на принципа на непосредствена приложимост: от момента на влизането ѝ в сила като правен акт (1 декември 2009 г.) тя става действащо право на територията на всички държави-членки, без да стане част от вътрешното право (подробно за действието на съюзните правни източници виж в **Атанас СЕМОВ**, *Система на източниците на правото на ЕС*, УИ „Св. Кл. Охридски“, С., 2009).

а не всеки от актовете за „упражняване на компетенции на ЕС“ (изброени, при това неизчерпателно, в чл. 288 ДФЕС)¹⁷⁰.

1.1.2. Позоваване или препращане към „закона“ (националния) в Хартата се прави и в отделни конкретни разпоредби относно отделни права с по-специфично съдържание, което естествено изисква доуреждането им чрез приемането на допълнителни правни актове: чл. 3, § 2, б. „а“; чл. 17, § 1; чл. 47, § 2; чл. 49, § 1 и чл. 50 ХОПЕС. Отделно – макар и със спорно основание и спорно самостоятелно значение – се използва позоваване или препращане към „националните законодателства и практики“ (или „националните закони“) – най-вече по отношение на т. нар. „принципи“ (с почти нескритата воля по този начин да се позволи ограничаването им в отделни държави, за разграничението виж по-горе – впрочем прави впечатление, че нерядко съюзният законодател не споменава изрично „принципите“, а само „правата и свободите“): в разпоредбите на чл. 9; чл. 10, § 2; чл. 14, § 3; чл. 16; чл. 27; чл. 28; чл. 30; чл. 34; чл. 35 и чл. 36 ХОПЕС. Редом с това се прави и позоваване на „правото на Съюза“: чл. 16; чл. 27; чл. 28; чл. 30; чл. 34, § 1, 2 и 3 ХОПЕС, както и препращане към „политиките на Съюза“ в чл. 37 и 38 ХОПЕС.

Освен че разкрива колко трудно е в толкова специфичен акт като Хартата да се уреди обща ограничителна клауза, това затрудняващо терминологично разнообразие разкрива и сложния баланс на интересите, залегнал в основата на този акт, а, разбира се, отразява и особената двойствена природа на интеграционния съюз – едновременно овластен от, но и подчинен на държавите-членки, запазващи своя суверенитет. Редом с това всяко позоваване на (препращане към) националните закони (законодателство, практика) автоматично интегрира практиката на ЕСПЧ, свързана с тях¹⁷¹.

¹⁷⁰ Подробно за производните източници на ЕС виж в **Атанас СЕМОВ**, *Система на източниците на правото на ЕС*, УИ „Св. Кл. Охридски“, С., 2009.

¹⁷¹ Виж напр. знаковото дело **СЕДН**, 1979, *Sunday Times c/ Royaume-Uni*, А-30.

1.2. Член 52, § 1 определя в края на първото изречение, че всяко ограничение трябва да е **съобразено с¹⁷² основното съдържание на същите права и свободи**, с което запазва „неприкосновено ядро“ на всяко основно право. Подобен подход е познат и на редица национални конституции и представлява своеобразно – но изключително важно, дори решаващо – ограничаване на ограниченията. Така при упражняването на своите правомощия в рамките на приложното поле на съюзното право националните власти ще могат по изключение да ограничават упражняването на гарантираните в ХОПЕС права (и принципи) „само донякъде“, без по никакъв начин да засягат тяхната същност и по този начин да ги лишават от смисъл. Същото обаче – и дори по по-категоричен начин предвид практиката на СЕС¹⁷³ – се отнася за съюзните институции (и органи, служби и агенции).

1.3. Още по-съществено ограничение на възможността за национални ограничения налага изискването на второто изречение на § 1 за спазване на принципа на **пропорционалност**.

1.3.1. Това не е онзи принцип на пропорционалност, закрепен изрично в чл. 5, § 4 ДЕС и ограничаващ всяко упражняване на предоставена на Съюза компетентност само до необходимото за постигането на целите му.

1.3.2. Тук се има предвид общият принцип на пропорционалност, който в контекста на основните права трябва да се разбира като забрана за всякакво ограничаване – дори по допустимия ред, – което надвишава необходимото.

1.3.3. Този принцип е познат от чл. 8-11 ЕКПЧ и е утвърден в практиката на СЕС. Така възможното (съюзно или национално) ограничаване трябва да е пропорционално на висшите ценности, на които се основава, и да не надхвърля необходимото за постигането на преследваните с ограничението

¹⁷² В българския превод неудачно се използва „да зачита“ ...

¹⁷³ Виж напр. по отношение на правото на собственост знаковото дело СЈСЕ, 1979, *Hauer*, 44/79, Rec. 3727, или по отношение на 4-те свободи напр. СЈСЕ, 2003, *Schmidberger*, C-112/00, Rec. I-5659.

цели, респ. да не води до препятстване на защитата на едно основно право в повече от необходимото.

1.3.4. Поради това естествено продължение на изискването за пропорционалност е изискването всяко ограничение да бъде „необходимо“ и „съобразено с признати от Съюза цели от общ интерес или на необходимостта да се защитят правата и свободите на други хора“. Това са **ограничения на ограниченията**, закрепени и в системата на ЕКПЧ (Допълнителният протокол). Прави впечатление обаче, че този принцип не е допълнен от принципа на целесъобразност, закрепен в чл. 18 ЕКПЧ.

Тук естествено попадат не само съображенията, които ЕС неизбежно зачита, свързани с конституционната идентичност на държавите-членки (виж чл. 4, § 2 ДЕС), с националната им сигурност (напр. чл. 42 ДЕС, чл. 346 ДФЕС) или с обществения ред, обществената сигурност или общественото здраве (напр. относно четирите свободи на движение по чл. 45, § 3 ДФЕС относно движението на работници и т.н.). В това отношение като либерална (спрямо ДЧ) може да се определи и практиката на СЕС – той признава „признати от ЕС интереси“¹⁷⁴ или „фундаментален общ интерес на международната общност“¹⁷⁵.

„Разясненията“, които са неделима част от ХОПЕС, дават богати, но не изчерпателни указания¹⁷⁶. Изрично се припомня постоянната практика на СЕС: „Ограничения при упражняването на основните права... са възможни при условие, че тези ограничения са реално съобразени с целите от общ интерес, преследвани от Общността (ЕС), и по отношение на преследваната цел не представляват несъразмерна и недопустима намеса, която може да засегне същността на защитените права“¹⁷⁷.

Естествено тук се добавя и алтернативното изискване евентуалните ограничения на основни права да се основават на необходимостта да се защитят правата и свободите на други-

¹⁷⁴ Виж напр. СЈСЕ, 1999, *Standley & Metson*, 44/79, Rec. 3727 и горещитираното дело СЈСЕ, 1979, *Hauer*, 44/79, Rec. 3727.

¹⁷⁵ СЈСЕ, 1996, *Bosphorus*, 84/95, Rec. 3953, spéc. p. 26.

¹⁷⁶ *Explications relatives à la Charte de droits fondamentaux*, JOUE, 14.12. 2007, C 303/02, p. 48.

¹⁷⁷ Като се цитира напр. СЈСЕ, 2000, *Kjell Karlsson et a.*, C-292/97, p. 45.

те, традиционно присъстваща в инструментите за защита на основните права.

1.3.5. Възможността (по § 1, 2-о изр.) основните права да бъдат ограничавани, „ако са необходими и ако действително отговарят на признати от Съюза цели от общ интерес“, създава известна несигурност. Признатите от Съюза (и по-точно признатите **на** Съюза – от държавите) цели с предимно икономическо измерение могат да се окажат основания за ограничения, които принципно са недопустими например в системата на ЕКПЧ.

2. Ограничения, свързани с особеностите на интеграционния правен ред

Освен че повтаря редица права на гражданите на ЕС, предоставени им с изрични разпоредби на Учредителните договори, Хартата закрепва в чл. 52, § 2 и изрична декларация, че тези права ще се упражняват само при определените в УД „условия“ и най-вече „границы“.

2.1. Вече споделих, че намирам **повтарянето** в Хартата на правата, съставляващи гражданството на ЕС¹⁷⁸, за **напълно излишно**. Доколкото Хартата е неделима част от Учредителните договори, тя би могла или да препраща към разпоредбите на ДФЕС (по-слабо разрешение), или по-скоро да закрепва всички права на гражданите на ЕС, без обаче те да присъстват и в разпоредбите на ДФЕС. Известно е, че правата, които гражданите на ЕС получават по силата и за нуждите на европейския интеграционен процес в рамките на учредения с ДЕС от Маастрихт институт на гражданството на ЕС, са уредени именно в ДФЕС (бившият Договор за Европейската общност, първоначално „икономическа“) заради пряката им връзка с другите социално-икономически права, които

¹⁷⁸ Подробно виж в **Атанас СЕМОВ, Гражданството на Европейския съюз**, сп. „Право без граници“, 1/2007, и в **Атанас СЕМОВ, Гражданството на ЕС**, под печат в УИ „Св. Кл. Охридски“.

този договор им предоставя. След прекратяването с ЛД на ЕО обаче тези права естествено можеха да намерят място сред другите права, които Хартата гарантира, без да се уреждат и вДФЕС. Подобно **изкуствено повторение** допълнително засилва усещането, че Хартата е един вторичен, по-скоро декларативен и с условна ефективност правен източник, каквото тя все пак не заслужава...

Всъщност това внушение само се подсилва от бюрократичното „разяснение“, което повтаря текста на § 2 и излишно потвърждава, че Хартата не изменя режима на правата, закрепени в УД. Целта очевидно е да се предотврати всяка възможност за различно тълкуване на аналогичните разпоредби наДФЕС иХОПЕС.

2.2. Разбира се, водещо за съюзния конституционен законодател е **разбирането за Хартата като за „каталог“**. Доколкото тя възпроизвежда редица права, закрепени ефективно в други действащи в правото на ЕС правни източници, естествено в нея намират място и чисто „интеграционните“ права. Разбира се, твърде спорно е доколко някои от тях могат да бъдат поставени в категорията на „основните права“, но и очевидно няма как пък в Хартата на основните права на съюза само някои от тях да бъдат „потвърдени“, а други (като „не основни“) – не. Това обаче създава и своеобразен и без прецедент дуализъм в интеграционната правна система, който в най-добрия случай усложнява, а в най-лошия внася объркване в механизмите за защита на основните права в ЕС. Малка утеха е, че „Указанията...“ потвърждават, че „това просто са същите права“...

На всичкото отгоре „Разясненията“ прилагат много различни подходи – в едни случаи по повод отделни права препращат изрично към чл. 52, § 2 (напр. по чл. 15¹⁷⁹), в други случаи припомнят отделни производни източници (напр. директиви – по чл. 8, чл. 18, чл. 21 и др.) или дори съдебната практика (по чл. 3, чл. 11, § 2), в трети не препращат към други разпоредби, а само предлагат тълкуване (напр. по чл. 14

¹⁷⁹ *Разяснения относно Хартата на основните права*, ОВЕС, 14. 12. 2007, С 303/02, стр. 23.

или 28), а най-често просто посочват „базовата“ разпоредба в УД, от която е възпроизведен съответният текст в ХОПЕС (напр. по чл. 23, § 1 и по чл. 34-38)...

Въпреки че § 2 на чл. 52 говори само за условията и границите, определени от УД, е наложително разширително тълкуване – и под „Договорите“ да се разбират и производните източници в материята, приети на основание на УД, и дори по-широко цялото съюзно право, непременно включващо на челно място юриспруденцията на интеграционната съдебна институция в Люксембург.

3. Делимитиращи ограничения, свързани с ЕКПЧ

Третият параграф на чл. 52 закрепва важен основополагащ принцип на съюзния каталог на основните права – идентичност на тълкуването и прилагането на правата, закрепени в общоевропейския каталог – ЕКПЧ. Доста озадачаващо в Насоките за водене на преговори за присъединяването на ЕС към ЕКПЧ, приети от ЕК на 17 март 2010 г.,¹⁸⁰ се твърди, че „Хартата на основните права на ЕС въвежда **всички права**, фигуриращи в ЕКПЧ, както и други права и принципи, произтичащи от общите конституционни традиции на ДЧ на ЕС, от практиката на СЕС и други международни инструменти. Чл. 53 на Хартата изяснява, че равнището на защита по ХОПЕС трябва да бъде най-малко също толкова високо като по ЕКПЧ.“ Същото твърдение смело е повторено и на 4 юни 2010 г. от Съвета (при това във формат министри на правосъдието), когато дава мандат на ЕК за преговори за присъединяване на ЕС към ЕКПЧ¹⁸¹. Всъщност истината е доста различна – ХОПЕС възпроизвежда „редица от правата по ЕКПЧ“, но далеч не всички. Неизбежен е аналогичният, както по отношение на ДФЕС, въпрос защо бе необходимо Хартата да възпроизвежда редица права, закрепени в ЕКПЧ (15-ина разпоредби), а в съ-

¹⁸⁰ *European Commission's negotiation directives for Union's accession to the European Convention on Human Rights*, Brussels, 17 March 2010, MEMO/10/84.

¹⁸¹ Council of the European Union, 10630/1/10 Rev. 1, Presse 161, PR CO.

щото време да не възпроизвежда други от тях (въпрос, който за мен е без убедителен отговор и като цяло остава на плоскостта на разбирането за самоцелността на Хартата...).

Извън тези странности, разпоредбата на чл. 53 е несъмнено важна. Тя трябва да послужи за своеобразен нормативен „амбреаж“, който плавно да приобщи специфичния интеграционен правопорядък към базовите рамки на общоевропейската защита на основните права (макар и не всички...). Въпреки че в значителна степен дублира усилията на Споразумението за присъединяване на ЕС към ЕКПЧ (виж подробно по-долу Втора част), § 3 на чл. 52 също се опитва да смекчи възможното юриспруденциално напрежение, което може да възникне от паралелното прилагане на идентични права от европейските континентална (в Страсбург) и интеграционна (в Люксембург) юрисдикции. Разбира се, тя е и декларация на уважение към стария механизъм на Страсбург, а и инструмент за улесняване на правоприлагането на съюзно и национално ниво. Ясно го признава и френският представител в първия Конвент (за основните права) Г. Бребан: „В духа на компромис, доминиращ изработването на Хартата, чл. 52, § 3 несъмнено беше цената, която трябваше да се плати, за да се постигне съгласие по целия текст на Хартата“¹⁸²...

Не случайно някои автори наричат тази разпоредба „клауза на препращане“ към ЕКПЧ. За мен обаче тази формулировка далеч не изчерпва нейното значение. Могат (макар с известна условност) да бъдат очертани **поне четири съществени функции** на тази разпоредба:

3.1. Предоставя на съюзните и националните съдилища **ясен ориентир** относно прилагането на повечето от правата (и „принципите“), закрепени в ХОПЕС – това са не „нови права“,

¹⁸² Guy BRAIBANT, *La Charte des droits fondamentaux de l'Union. Témoignage et commentaires*, Paris, Seuil, collection « Points » 2001, p. 254 – цит. по Laurence BURGORGUE-LARSEN, *Art. II-112* – dans : Laurence BURGORGUE-LARSEN, Anne LEVADE, Fabrice PICOD (dir.), *Traité établissant une Constitution pour l'Europe. Commentaire article par article, Partie II. La Charte des droits fondamentaux de l'Union*, Bruylant, 2005, p. 658, spéc. p. 675.

а същите, съответстващи на закрепените в ЕКПЧ, поради което следва и да се прилагат и зачитат така, както произтича от ЕКПЧ и страсбургската практика по прилагането ѝ. Остава обаче открит въпросът за немалкото примери на различен прочит на основните права от съдилищата в Страсбург и в Люксембург¹⁸³.

3.2. Предоставя на гражданите на ЕС гаранции, че този кръг основни права ще бъдат защитени в ЕС (и в ДЧ, когато действат в обхвата на правото на ЕС) с **много висок минимум защита**, какъвто гарантира механизмът на ЕКПЧ – а „при определянето на ограничения на тези права законодателят (национален или съюзен – б.м.) трябва да съблюдава същите норми, както определените в предвидената в ЕКПЧ подробна правна уредба на ограниченията...“¹⁸⁴.

3.3. Отчита спецификата и „автономния характер“ на интеграционното право и позволява – именно за неговите нужди – да се осъществява и **„по-широка защита“**, като по този начин предоставя и на съюзните съдилища в Люксембург не само „последната дума“ (нещо, което е и твърде относително), но и възможност реално да упражнят своя тълкувателен монопол над съюзното право. Възможността за по-широка защита не е нито чисто декларативна, нито само теоретична – „Разясненията“ изрично се позовават „не само на ЕКПЧ, но и на протоколите“ и определят, че „последната фраза на § 3 цели да позволи на ЕС да осигури по-широка защита“. Затова изрично се разграничават:

– правата, които са идентични в двата източника (и тяхното „съдържание и действие е същото като по съответните разпоредби на ЕКПЧ): чл. 2 ХОПЕС (чл. 2 ЕКПЧ); чл. 4 (чл. 3

¹⁸³ Напр. СЈСЕ, 4 octobre 1991, *Society for the protection of the unborn children Ireland c/ Grogan e.a.*, C-159/90, Rec. I-4685, и CEDH, Pl. 29 octobre 1992, *Open Door et Dublin Well Woman c/ Irlande*, 14234/88, и CEDH, 29 octobre 1992, *Open Door*: според ЕСПЧ има нарушаване на чл. 10 ЕКПЧ за свободата на изразяване, докато СЕО заема противоположната позиция по отношение на ирландската забрана за разпространение на информация за абортите.

¹⁸⁴ *Разясненията относно Хартата на основните права*, ОВЕС, 14. 12. 2007, С 303/02, стр. 33.

ЕКПЧ); чл. 5, § 1 (чл. 4 ЕКПЧ); чл. 6 (чл. 5 ЕКПЧ); чл. 7 (чл. 8 ЕКПЧ); чл. 10, § 1 (чл. 9 ЕКПЧ); чл. 11 (чл. 10 ЕКПЧ, без да се засягат ограниченията, които съюзното право може да внася); чл. 17 (чл. 1 на Допълнителния протокол, ДП); чл. 19, § 1 (чл. 4 на ДП № 4); чл. 19, § 2 (чл. 3 ЕКПЧ); чл. 48 (чл. 6, § 2 и 3 ЕКПЧ), чл. 49, § 1 без последната фраза и § 2 (чл. 7 ЕКПЧ);

– и правата, които са аналогични („кореспондират“), но по силата на ХОПЕС имат по-широк обхват (съдържанието е същото, но действието е по-широко): чл. 9 ХОПЕС (покрива съдържанието на чл. 12 ЕКПЧ, но с по-широко действие по отношение на други видове брак, когато националното законодателство ги допуска); чл. 12, § 1 (чл. 11 ЕКПЧ, но с по-широко действие); чл. 14, § 1 (чл. 2 ДП, но с по-широко действие относно достъпа до професионално или продължаващо обучение); чл. 14, § 3 (чл. 2 ДП относно правата на родителите); чл. 47, § 2 и 3 (чл. 6, § 1 ЕКПЧ, но с неприложимост в приложното поле на правото на ЕС на предвидените ограничения); чл. 50 (чл. 4 ДП № 7, но с по-широко действие между юрисдикциите на ДЧ); неприложимост на концепцията за „чужденец“ (по чл. 16 ЕКПЧ).

Възможността за по-широка защита произтича и от отчитането на „развитието на правото и Учредителните договори“ и най-вече от факта, че освен по отношение на държавите, както предполага практиката по ЕКПЧ, тези права вече обвързват и ЕС с всички негови институции и други структури (затова в „Разясненията“ често се говори за „разширено приложение на равнището на Съюза“). И може би най-важното основание за „по-широкото действие“ – докато едно отношение се развива вътре в отделна ДЧ, едно основно право има „същият смисъл и обхват, както кореспондира с ЕКПЧ“, то редица от идентичните или аналогичните права в рамките на типичните за ЕС отношения в повече от една ДЧ естествено получават много по-широко проявление, отколкото е възможно в рамките на обхвата на ЕКПЧ, поради особеностите на уредените от правото на ЕС отношения: напр. правото на труд или правото на образование в рамките на ЕС има реди-

ца допълнителни проявления, свързани със свободното движение на лицата в държавите-членки.

3.4. Смекчавя (ако не премахва) **възможното противоречие** или поне дуализма на режима на защита в ЕС на основните права след неговото присъединяване към ЕКПЧ. Според „Разясненията“ § 3 цели да осигури „необходимата кохерентност“ между ХОПЕС и ЕКПЧ. Когато се предвиждат ограничения съобразно стандартите по ЕКПЧ, „не трябва да се засяга автономията на интеграционното право и на интеграционния Съд в Люксембург“.

Така, след като присъединяването на ЕК към ЕКПЧ стане факт (навярно през 2014 г.), гражданите на ЕС ще имат двойна защита на онези свои основни права, които са закрепени едновременно в ЕКПЧ и в ХОПЕС, с минимален обем, какъвто произтича от практиката по прилагането на ЕКПЧ и с възможност за по-широка защита по силата на ХОПЕС.

Тъкмо поради това смятам, че разпоредбата на § 3 на чл. 52 ХОПЕС трябва да се разглежда като „делимитиращо“ ограничение – тя, от една страна, налага рамките на практиката по ЕКПЧ, от друга, позволява (за да не кажа налага) в рамките на ЕС тя да се разглежда само като минимално равнище и да се търси по-широк обхват, респ. по-широка защита.

3.5. Не може да не прави впечатление обаче, че разпоредбата на § 3 на чл. 52 **не посочва изрично и социалните харти** на ЕС и на Съвета на Европа, изрично споменати в преамбюла на ХОПЕС. Обяснението отново трябва да търсим в контекста на тежките преговори с някои особено чувствителни относно социално-икономическите права държави-членки...

4. Суверенистки ограничения

Разпоредбата на чл. 52, § 4 е не зная вече кое по ред проявление на лисабонските усилия (всъщност „берлински“, доколкото именно в рамките на германското председателство бяха договорени ключовите елементи на бъдещия договор) за

декларативно гарантиране на суверенитета на членуващите в ЕС държави и непревръщането му във федерация – в отговор на пресилените опасения, породени от недомисления договор за Конституция за Европа.

4.1. Разпоредбата на § 4 е изрично потвърждение, специално в рамките и за нуждите на прилагането на Хартата на основните права, на базовия принцип на интеграцията, прогласен в чл. 4, § 2 ДЕС, според който Съюзът зачита националната идентичност, присъща на основните политически и конституционни структури на държавите-членки. Разбира се, същият принцип е повторен още веднъж и в преамбюла на Хартата, където в третото съображение се декларира зачитане на националната идентичност на държавите-членки и организацията на техните публични власти. Същественото тук е разбирането, че когато ХОПЕС урежда **права, произтичащи от конституционните традиции на ДЧ**, тези права трябва да се тълкуват именно в светлината на конституционните традиции. Проф. Флоранс Беноа-Ромер е почти иронична: „Това означава не да се търси „най-малкото общо кратко“, а да се осигурява тълкуване, което предоставя засилено равнище на защита – едновременно съобразено с правото на ЕС и в хармония с общите конституционни традиции“¹⁸⁵.

4.2. Конституционните традиции обаче са **твърде нееднороден източник** предвид някои доста съществени различия и дори противоречия между правопорядъците на отделните ДЧ. Това е един несигурен и несистемен източник¹⁸⁶. Естествено и преценяването му от интеграционния съд е силно затруднено, поради което и нерядко едва ли не произволно. Той никога не

¹⁸⁵ Florence BENOÎT-ROHMER, *Valeurs et droits fondamentaux dans la Constitution*, Revue trimestrielle de droit européen, 41 (2), avr.-juin 2005, p. 261, spéc. 272, note 26.

¹⁸⁶ Виж подробно у Vito MARINESE, *La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne: indice d'un désengagement de l'Etat dans la protection des droits fondamentaux ?* – in: Danièle LOCHAK (sous la direction de), *Mutations de l'Etat et protection des droits de l'Homme*, Presses universitaires de Paris 10, Centre de recherches et d'études sur les droits fondamentaux (CREDOF), Nanterre, 2006, p. 115-128.

се е опитвал – и не би могъл – да създаде дори базов, още по-малко цялостен каталог на правните принципи, общи за конституционните традиции на ДЧ. Подходът му е бил по-скоро чрез обтекаемата формулировка за общите принципи да разполага с правен източник, за да може да осигури в конкретни случаи защита на основни права, за която до ЛД не разполагаше с друга правна основа. Ярък пример е делото *Omega*¹⁸⁷, където от една забрана на симулативна детска игра, в която се убиват хора, се стигна до въпроса за защитата на човешкото достойнство съгласно Германския основен закон, на която обаче бе противопоставено правото на свободно предоставяне на услуги съгласно интеграционното право¹⁸⁸. Казусът е един от многото, които илюстрират очевидно, че вместо да бъдат източник за унификация и кодификация на основните права в ЕС, националните конституционни традиции са източник на различия и по-скоро прокарват разделителна линия. Още повече в светлината на върховното конституционно съюзно изискване (чл. 4, § 2 ДЕС) за зачитане на конституционната идентичност на всяка ДЧ. За съжаление опасността от разноречие в практиката, вместо да бъде преодоляна чрез разпоредбите на ХОПЕС, се задълбочава и дори става неизбежна по силата на разпоредбата на чл. 52, § 4¹⁸⁹.

4.3. В същия контекст се вписва и **разпоредбата на § 6**, която налага изискването при прилагането на Хартата да се вземат предвид „в тяхната цялост националните законодателства и практики“¹⁹⁰, макар и само в случаите, когато конкретна разпоредба на Хартата изрично го предвижда (виж по-горе). Тук отново намира израз настояването на отделни държави (Обе-

¹⁸⁷ СЪСЕ, 2004, *Omega Spielhaus*, C-36/02, Rec. I-9609.

¹⁸⁸ Същата игра е лицензирана и в свободна продажба в Обединеното кралство и следва да се ползва от правилата за свободно движение (свободно предоставяне на услуги).

¹⁸⁹ Така виж у **Sionaidh DOUGLAS-SCOTT**, *The European Union and Human Rights after the Treaty of Lisbon*, *Human Rights Law Review*, 2011, p. 670-671. Виж също **Louis DUBOUIS**, *Les principes généraux du droit communautaire, un instrument périmé de protection des droits fondamentaux* – dans : *Les mutations contemporaines du droit public*, *Mélanges Benoît Jeanneau*, Dalloz, 2002, p. 77-90.

¹⁹⁰ Затова тази разпоредба се определя и като „вертикална“.

диненото кралство, Дания и др.) за запазване на възможността някои права да получават в техните правни системи защита, не по-широка от тази, която традиционно имат...

Това е и единственото приемливо обяснение за включването на подобни разпоредби в текста на Хартата. Иначе те са просто излишни – и подобно разбиране споделя не един изследовател¹⁹¹. Самият принцип на субсидиарност, безусловно обхващащ и разпоредбите на Хартата, е достатъчно стабилна рамка за ограничаване на действията на Съюза. Проблемът е по-скоро обратен: тази разпоредба сякаш би могла да предостави твърде голяма самостоятелност на националните власти, в най-голяма степен на националните съдилища („практики“) и най-вече на националните органи за конституционен контрол. От това би могло – и според мен това е неизбежно – да произтече различие в практиките и респективно различен обем защита на едно и също основно право в отделните държави-членки.

5. Функционално ограничение

Пред едно принципно ново нормотворческо решение ни изправя § 7 на чл. 52 на Хартата. За първи път в източник от първичен ранг на интеграционното право се прави препращане към допълнителен обяснителен документ¹⁹², при това с ангажиращото изискване „да се вземат надлежно под внимание“. Така по същество редица въпроси, свързани с обхвата или действието на правата, се доуреждат в отделен акт, чиято правна форма е неопределена, а правната му сила по смисъл

¹⁹¹ За проф. Лоранс Бургорг-Ларсен е ясно: „Как да не бъдеш шокиран от излишното позоваване на „общите конституционни традиции“, за които знаем, че вдъхновяват методологията за тълкуване на основните права в общността правен ред още от решението по делото *Internationale Handelsgesellschaft?*“ – **Laurence BURGORGUE-LARSEN**, *Art. II-112* – dans : **Laurence BURGORGUE-LARSEN**, **Anne LEVADE**, **Fabrice PICOD (dir.)**, *Traité établissant une Constitution pour l'Europe. Commentaire article par article, Partie II. La Chartre des droits fondamentaux de l'Union*, Bruylant, 2005, p. 658, spéc. p. 679.

¹⁹² Подобен подход се среща в международното право – напр. в чл. 31, § 2 на Виенската конвенция за правото на международните договори.

ла на тази разпоредба се оказва равна на (приобщена към) самата Харта (която от своя страна също, както видяхме, има особена природа на първичен източник...).

В същото време § 7 изрично ангажира със зачитането на „Разясненията“ не само съюзните, но и националните юрисдикции¹⁹³, с което придава на съдържащите се в тях текстове ролята на разпоредби със скрития директен ефект на общо-валиден съюзен тълкувателен източник (такива, които допълват съюзни разпоредби с директен ефект). Така „Разясненията“ получават и привилегированата роля на предпочитан тълкувателен инструмент, който допуска използването на други само когато сам е недостатъчен...

При това, както и по-горе бе посочено, „Разясненията“ могат да имат проявление както в посока разширително, така и в посока стеснително тълкуване!

6. Ограничението на политическия компромис

Разпоредбата на § 5 на чл. 52 е „най-яркият продукт на политическия компромис“, позволил включването на Хартата сред първичните източници на интеграционното право. То затвърждава не само изрично, но и с непреодолимо процесуално значение разграничението между „права“ и „принципи“ и пак изрично и категорично препятства директния ефект на разпоредбите, определени като „принципи“: позоваването на тези принципи пред съд е „допустимо само за тълкуване и проверка на законността“ на актовете на Съюза или ДЧ при прилагането на правото на Съюза („минимална приложимост“).

¹⁹³ Така например изненадващо френският Конституционен съвет през 2004 г. се позова именно на Разясненията към Хартата (при това тогава все още без роля на пряко приложим съюзен правен източник), за да констатира липсата на противоречие с Френската конституция (СС, 19. 11. 2004, *Traite établissant une Constitution pour l'Europe*, 2004/505 DC – относно особено интересното произнасяне на френския Конституционен съд виж в **Атанас СЕМОВ**, *Измененията в Конституцията на Френската република във връзка с Конституцията за Европа – в: Атанас СЕМОВ (съст.), Европа, разширяването и конституцията*, УИ „Св. Кл. Охридски“ и Институт по Европейско право, С., 2005, стр. 16.

Че именно такава бе настояването на отделни ДЧ (най-вече Обединеното кралство), е известно. Тази разпоредба въвежда на съюзно равнище присъщото на някои национални правни системи (и на първо място британската) разграничение между негативните граждански и политически права и позитивните икономически и политически права, които остават без годност за прилагане (без директен ефект) пред националните съдилища.

Големият проблем е, че с изричното закрепване на подобна разпоредба подобно ограничение от възможно за някои ДЧ става задължително за всички! Никоя институция на ЕС или орган на ДЧ не може – дори да иска – да прилага пряко разпоредбите на ХОПЕС, определени като „съдържащи принципи“. Тези разпоредби могат да намерят проявление („да бъдат прилагани“) само ако институция на ЕС, респ. орган на ДЧ, приеме „законодателен или изпълнителен“ (подзаконов) акт – и в този акт „претвори“ съответния принцип, закрепен в ХОПЕС.

6.1. Този своеобразен „директивен“ характер на нормите-принципи на ХОПЕС очевидно ги поставя в ролята на референции, на общи рамки на съюзното и/или националното законодателство – никоя съюзна или национална правна норма (вкл. норма на международен договор) не може да им противоречи. Всяко лице може да се позове на една такава разпоредба на ХОПЕС, за да обоснове неприложимостта на която и да е съюзна или национална правна норма. В този смисъл нормите-принципи на ХОПЕС **в пълна степен се ползват от принципа на примат** на съюзните правни норми (и от доктрината за йерархията на съюзните норми¹⁹⁴) и именно, за да не кажем единствено, чрез него намират действителен смисъл.

6.2. Нормите-принципи обаче декларативно са извадени от ефективното приложно поле на принципа на директен ефект¹⁹⁵. Те не могат да се прилагат пряко и никое лице не

¹⁹⁴ Подробно виж в **Атанас СЕМОВ**, *Система на източниците на правото на ЕС*, УИ „Св. Кл. Охридски“, С., 2009.

¹⁹⁵ Подробно за принципите на примат и директен ефект виж в **Атанас СЕМОВ**, *Принципи на прилагане на правото на ЕС*, ИПА, ИЕП, С., 2007.

може да се позове на такава норма, за да черпи пряко от нея защитими пред национален съд субективни права.

6.3. Съществената отлика от разпоредбите на една съюзна директива – създават **само възможност, но не и задължение** за приемане на последващи разпоредби, които да постигат целения резултат. Така изцяло на свободната преценка на съюзните и националните органи е приемането на норми по прилагането на тези принципи. И при отсъствието на такива норми – респ. на такава воля – единствената ефективност (разбирай единствената полза от съществуването) на тези норми-принципи, при това с ранг на първичен съюзен източник, остава възможността да се иска (респ. задължението да се спазва) никоя друга съюзна или национална норма да не им противоречи. Което, макар също да не е малко, оставя напълно неразрешен въпроса за съдебната практика...

„Разясненията“ внасят още повече неяснота: те предвиждат, че правата се „спазват“, а принципите – „отчитат“ (или „зачитат“)¹⁹⁶.

Като обобщение си позволявам да приема, че редакцията на разпоредбата на чл. 52 относно обхвата и тълкуването на разпоредбите на Хартата е по-скоро неудовлетворителна...

¹⁹⁶ На френски „les droits subjectifs doivent être respectés, tandis que les principes doivent être observés“, на английски „subjective rights shall be respected, whereas principles shall be observed“. В българския текст на „Разясненията...“ обаче неправилно преводът е точно обратен: субективните права трябва да бъдат зачитани, докато принципите трябва да бъдат спазвани“... Според мен е уместно да се смята, че именно изразът „спазват“ трябва да се отнася към дейността по правоприлагането, а изразът „зачитат“ – към тълкуването.

Глава 6

НЕЗАСЯГАНЕ ОТ ХОПЕС НА ДРУГИ ГАРАНТИРАНИ ПРАВА

Трета съществена група разпоредби, свързани с действието на ХОПЕС, съставляват чл. 53 и 54. Те, от една страна, дават допълнителни гаранции за ефективната защита на закрепените в ХОПЕС права, от друга обаче отварят вратата за допълнителни национални ограничения, включително и чрез изрично предвиждане в протокол и декларации към УД.

1. Степен на закрила

Тази разпоредба изглежда най-стандартна, но може да се определи като най-озадачаваща.

Член 53. Степен на закрила

Никоя разпоредба на настоящата Харта не трябва да се тълкува като ограничаваща или накърняваща права на човека и основни свободи, които в съответните им приложни полета са признати от правото на Съюза, от международното право и от международните конвенции, по които Съюзът или всички държави-членки са страни, и по-специално от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, както и от конституциите на държавите-членки.

1.1. Като редакция тя е **подобна на типичните** за класическите международноправни инструменти за защита на правата на човека (вкл. чл. 53 на самата ЕКПЧ). На пръв поглед чл. 53 на Хартата гарантира, че степената на защита, осигурена от Хартата, трябва да бъде най-малко също толкова висока, колкото и тази по ЕКПЧ. Основателно може да се зададе въпросът: дали и това не е повторение? Член 52 „Обхват и тълкуване на правата и принципите“ вече прогласи в § 3, че „доколкото настоящата Харта съдържа права, съответстващи на права, гарантирани от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, техният смисъл и обхват са същите като дадените им в посочената Конвенция“. Очевидно на авторите на ХОПЕС (и най-вече на някои национални правителства) е била необходима **допълнителна**

гаранция за степента на защита на правата, гарантирани от Хартата – или поне на тези от тях, които са уредени едновременно (и идентично) в ХОПЕС и в ЕКПЧ¹⁹⁷.

1.2. Всъщност разпоредбата на чл. 53 дава и още една, дори по-важна гаранция: че действието на ХОПЕС по никакъв начин няма да ограничи защитата на основните права, която гражданите черпят на основание на други вече действащи правни инструменти. Големият проблем обаче е в преценката на обема защита, гарантирана от всеки от тези инструменти – и тази преценка ще е най-трудна за СЕС, който ще трябва във всеки конкретен случай (за всяко конкретно право) да съобразява всички тези инструменти едновременно, а заедно с това и дали става дума за „съответното приложно поле“. „Разясненията“ уточняват, че не е необходима „идентичност“ на разпоредбите, а е нужна само „достатъчна близост“ (но текстово, не тълкувателно, на основата на юриспруденцията)¹⁹⁸.

1.3. Всъщност тук въпросът за минималното равнище на защита, гарантирано по ЕКПЧ, далеч не е централен – според мен дори по-съществена е гаранцията, че ХОПЕС няма да се превърне в инструмент за ограничаване на правата, гарантирани от други съюзни правни норми и най-вече от нацио-

¹⁹⁷ Виж напр. **J. H. N. WEILER**, *Fundamental Rights and Fundamental Boundaries: on the Conflict of Standards and Values in the Protection of Human Rights in the European Legal Space* – in: *The Constitution of Europe*, Cambridge University Press, 1999, p. 102.

Председателят на ЕСПЧ Жан-Пол Коста през 2009 г. декларира: „Можем да съжаляваме, че Хартата не е приложима пред нашия съд (ЕСПЧ – б.м.) – защото съдебната защита поради нейната тържественост, силата и обвързващото ѝ действие са по-ефикасен метод на защита“ – **Jean-Paul COSTA**, *La Cour européenne des droits de l'homme et la protection des droits sociaux*, Colloque „Droit et solidarité“, Bruxelles, le 22 janvier 2009, <http://www.echr.coe.int>. Виж също **Jean-Paul COSTA**, *Les rapports entre les systèmes européens* – in: **Gérard COHEN-JONATHAN**, **Jacqueline DUTHEIL DE LA ROCHERE (dir.)**, *Constitution européenne, démocratie et droits de l'Homme*, Bruxelles, Bruylant, 2003, p. 270.

¹⁹⁸ Именно затова при частичното преработване изразът „които кореспондират“ бе заменен с по-лошия като редакция, но уж по-насочващ „които в съответните им приложни полета са признати...“.

налните конституции. В този смисъл можем да приемем, че тази разпоредба е **своеобразна противотежест, своеобразен нормативен отговор** на предходните разпоредби (разглеждани по-горе), които уреждаха възможностите за ограничаване на действието на правата и особено относно разграничението между „права“ и „принципи“.

Президентът на Академията по правата на човека във Венеция проф. Флоранс-Беноа Ромер¹⁹⁹ определя, че „намерението на авторите на Хартата никога не е било тя да има по-голяма сила от националните конституционни разпоредби за защита на основните права. Тя ще се прилага само в рамките на правото на ЕС и по отношение на прилагането му“²⁰⁰. Така чл. 53 следва да се чете и като **поредна гаранция**, че влизането в сила на ХОПЕС като обвързващ правен инструмент не засяга механизма на разпределение на компетенциите и респективно по никакъв начин не ограничава компетенциите на държавите-членки. Някои автори определят разпоредбата, свързана с националните конституции, като „клауза за най-облагодетелстваната нация“²⁰¹.

1.3.1. Остава открит обаче **въпросът за примата**. Доколкото Хартата е неделима част от Учредителните договори (и като такава – източник на правото на ЕС, при това „първичен“, от най-висок ранг), тя се ползва на общо основание от принципа на примат на интеграционното право над националното – и този примат обхваща и националните конституции, или поне тази част от всяка конституция, която не попада в разбирането (впрочем все още доста аморфно) за неприкосновено

¹⁹⁹ Почетен доктор на Софийския университет „Свети Климент Охридски“, бивш Ректор на Университета Страсбург-III „Робер Шуман“, лектор в Международната магистърска програма „Право на ЕС“ на Юридическия факултет на Софийския университет и член-кореспондент на Института по Европейско право – София.

²⁰⁰ **Florence BENOÎT-ROHMER**, *Valeurs et droits fondamentaux dans la Constitution*, Revue trimestriel de droit européen, 41 (2), avr.-juin 2005, p. 261, spéc. 275.

²⁰¹ **Christian CALLIESS**, *The Charter of Fundamental Rights of the European Union* – in: **Dirk EHLERS (ed.)**, *European Fundamental Rights and Freedoms*, De Gruyter Recht, Berlin 2007, p. 518, spec. 525.

конституционно ядро, което ЕС е длъжен да зачита съгласно чл. 4, § 2 ДЕС. Така разпоредбите на ХОПЕС трябва да се прилагат в ДЧ с предимство пред конституционните разпоредби.

1.3.1.1. Чл. 53 ХОПЕС обаче определя, че „нейните разпоредби не могат да ограничават или накърняват права на човека и основни свободи, признати от... конституциите на държавите-членки“. Как да го разбираме – като отказ от принципа на примат²⁰²? Той е всеобхватен и, както е известно от практиката на интеграционния съд, зависи не от волята на законодателя – съюзен, още по-малко национален, – а единствено от природата на интеграционния правопорядък, който няма смисъл, ако валидно може да му бъде противопоставена национална норма²⁰³. Какъв би бил смисълът от приложимостта на Хартата в държавите-членки, ако национални конституционни норми могат да ѝ бъдат противопоставени?

1.3.1.2. Възможният отговор, струва ми се, е само един. Разпоредбите на ХОПЕС се ползват от примат пред всяка вътрешна правна норма на ДЧ (норма на националното законодателство или норма на международното право на съответната ДЧ, т.е. вкл. и международните договори в материята на правата на човека). Доколкото обаче самата Харта, както и цялото право на ЕС, се „вдъхновява“ от общите конституционни традиции на ДЧ, то противоречие е трудно мислимо. В знаковото решение по делото *Hauer* СЕО определя, че „се вдъхновява от общите конституционни традиции на ДЧ, така че в Общностното право е невъзможна правна мярка, несъвместима с основните права, признати от конституциите на ДЧ“²⁰⁴. С чл. 53 просто се декларира, че разпоредбите на ХОПЕС по презумпция, по предназначение разширяват защитата на основните права, предоставена с други правни инструменти – и не могат да ги стесняват.

²⁰² Виж напр. **Jonas Bering LIISBERG**, *Does the EU Charter of Fundamental Rights Threaten the Supremacy of Community Law?: Article 53 of the Charter : a Fountain of Law Or Just an Inkblot?*, New York University School of Law, 2001.

²⁰³ Подробно виж в **Атанас СЕМОВ**, *Принципи на прилагане на правото на ЕС*, ИПА, ИЕП, С., 2007, стр. 172.

²⁰⁴ СЈСЕ, 1979, *Hauer*, 44/79, Rec. 3727.

1.3.2. Идеята, че ХОПЕС предоставя по-разширена защита, е водеща при създаването ѝ. Разгледаните по-горе „ограничения на възможността за ограничаване“ на някои права (чл. 52) трябва да се считат за категорично доказателство в тази посока. Чл. 52, § 3 изрично предвижда възможността „правото на Съюза да предоставя по-широка защита“.

Самата редакция на редица от правата в ХОПЕС показва именно това: някои класически права (гарантирани от ЕКПЧ или от националните конституции) получават разширен обхват: напр. правото на брак и семейство (по чл. 9 ХОПЕС) е по-широко (без изисквания относно половете), отколкото по чл. 12 ЕКПЧ или по националния правен ред на някои ДЧ. Практиката на Страсбургския съд също последователно следва подобно разбиране за разширително тълкуване²⁰⁵. Такъв е подходът и на Люксембургската юрисдикция²⁰⁶.

1.4. По отношение на приложимостта на ХОПЕС на равнището на Съюза въпросът е свързан не с примата, а с **йерархията на съюзните правни източници**. Макар тя да не е предмет на никаква изрична уредба в писаното съюзно право, съдебната практика изгражда относително ясна система на йерархията – и сред нейните безспорни елементи е и този, че никой елемент на правната система на ЕС не може да противоречи на „конституционния корпус“, т.е. на Учредителните договори (от които ХОПЕС е част) и актовете, които ги допълват (протоколи и декларации) или изменят (т. нар. „големи“ и „малки“ ревизии)²⁰⁷.

1.4.1. Така ХОПЕС ще се ползва с безусловно предимство както пред всеки „производен“ източник, така и пред международните договори на ЕО/ЕС, които в йерархията заемат място след първичните и преди производните източници (и сред които ще се нареди напр. ЕКПЧ, след като ЕС стане страна по нея).

²⁰⁵ Виж напр. знаковото решение по делото *СЕНН*, 11. 7. 2002, *Christine Goodwin c/ Royaume-Uni*, 28957/95.

²⁰⁶ Напр. по отношение на свободното движение и разбирането за „изцяло вътрешна ситуация“ *СЈСЕ*, 2000, *Guimont*, С-448/98, Rec. I-10663, и мн. други.

²⁰⁷ Подробно виж в **Атанас СЕМОВ**, *Система на източниците на правото на ЕС*, УИ „Св. Кл. Охридски“, С., 2009, стр. 75.

1.4.2. Но и в този случай следва да се приложи същата логика – ХОПЕС се ползва с предимство, но почива на презумпцията, че тя допълва, надгражда правата, гарантирани от другите правни източници, и не може да ги ограничава. Това разбиране впрочем се допълва и от странната формулировка „в съответните им приложни полета“²⁰⁸ – иначе тя е очевидно ненужна, не внася никакво уточнение, а дори напротив – твърде утежнява текста.

1.4.3. Остава обаче открит въпросът за вътрешната йерархия сред нормите на „първичните“ източници²⁰⁹ – и какво става, когато е приет акт (съюзен или дори национален) по приложението на разпоредба на УД, но в противоречие с разпоредба на ХОПЕС? Според мен – и предвид практиката на СЕО/СЕС – разпоредбите на ХОПЕС, подобно на основните правни принципи, трябва да се считат за поставени в „конституционното ядро“ на първичните източници²¹⁰ и като такива – за ползващи се с по-голяма сила от други разпоредби на УД. Достатъчен аргумент в контекста на колизията на основни права, гарантирани от правото на ЕС, мисля, е историческото решение на СЕО по делото *Schmidberger*²¹¹ (признато предимство на правото на стачка и свободата на изразяване пред правото на свободно движение).

1.5. Двойна функция на чл. 53. В крайна сметка можем и да се съгласим с проф. Лоик Азулай, че чл. 53 осъществява „двойна функция: **по допускане и по ограничаване**. Той позволява на националните власти да се позовават на правата, закрепени във вътрешния им правен ред, и в същото време подчинява техните и съюзните актове на правата и свободите, защитени от Съюза. Във всички случаи тази клауза не цели

²⁰⁸ Извън въпроса за лошия български превод, цитираният текст според мен следва да е в единствено число („в съответното им приложно поле“).

²⁰⁹ За вътрешната йерархия на разпоредбите на УД например пише големият проф. Жоел Ридо: **Joël RIDEAU**, *Droit institutionnel de l'Union et des Communautés européennes*, L.G.D.J., 2006, 5ème éd.

²¹⁰ Виж напр. **Denis SIMON**, *Y a-t-il des principes généraux du droit communautaire*, Droits, No 14/1991, p. 73.

²¹¹ **CJCE**, 2003, *Schmidberger*, C-112/00, Rec. I-5659.

да уреди една йерархия между европейските инструменти за защита на основните права, а насърчава, в рамките на ЕС, признаването на нови права и постигането на баланс между противоречащи си изисквания“²¹².

Или иначе казано: **не йерархия, а утвърждаване и допълване** – това е ролята на Хартата на основните права на ЕС, това е и внушението на нейния чл. 53 относно „степената на закрила“. За съжаление обаче въпросът за практическото прилагане на разпоредбите на ХОПЕС и разрешаването на конфликтите с други съюзни разпоредби от първичен ранг остава открит... Този въпрос неизбежно ще наложи произнасяне на съюзния съд в Люксембург – а както е известно, неговата преценка не винаги може да бъде аналитично предвидена...

1.6. „Разясненията“ подхождат **обидно небрежно** към тази така важна разпоредба. Те се задоволяват само да повторят (в два реда?!), че „тази разпоредба има за цел да запази степента на закрила, предоставена понастоящем от правото на Съюза, от законодателствата на държавите-членки и от международното право в съответните им приложни полета. Поради важността ѝ, ЕКПЧ се отбелязва“. И нищо повече. Не само никакви разяснения, но и никакъв отговор поне на някои от посочените по-горе и очевидно неизбежни практически проблеми...

²¹² Loïc AZOULAI, *Article II-113* – dans : Laurence BURGORGUE-LARSEN, Anne LEVADE, Fabrice PICOD (dir.), *Traité établissant une Constitution pour l'Europe. Commentaire article par article, Partie II. La Charte des droits fondamentaux de l'Union*, Bruylant, 2005, p. 689, spéc. p. 705. Той обобщава още: „Вместо да провокира поставяне под въпрос на примата на съюзното право, тази разпоредба сякаш засилва неговата легитимност; вместо да е заплахата за единството на съюзното право, тя му осигурява балансирано развитие; вместо задължението за интегриране на външна правна уредба тя дава свобода за вдъхновяване от конкуриращи се права“ – Ibid. Добронамереността към тази спорна по своята ефективност разпоредба, присъща и на други автори, проличава в неговото обобщение: „Тя свидетелства едновременно за засилено внимание към системите за по съседски близка защита на основните права и за воля за поддържане на единството на целите и ценностите на Съюза. Как да се интегрира външната правна среда, без да се излезе от себе си – отговор на този въпрос търси разглежданата разпоредба“ ... – Ibid., p. 713.

2. Забрана на злоупотребата с право

Член 54. Забрана на злоупотребата с право

Никоя от разпоредбите на настоящата Харта не трябва да се тълкува като даваща право да се извършва дейност или действие, които имат за цел погаване на признати в настоящата Харта права или свободи, или да се ограничават правата и свободите в по-голяма степен от предвидената в настоящата Харта.

Забраната на злоупотребата с право е **основен правен принцип**, присъщ на всяка правна система. Съдът в Люксембург намира повод да прогласи това по достатъчно ясен начин през 2000 г.²¹³

2.1. Затова разпоредбата на чл. 54 също може да се разглежда като **класическа**. Съвсем същия по същество текст откриваме напр. в чл. 17 ЕКПЧ, както и в чл. 30 на Всеобщата декларация за правата на човека и др. Той е предназначен да „предотврати грешно тълкуване“ и цели да постави рамкови основи на основните права и принципна гаранция за ненакърнимостта на всяко едно право чрез упражняването на всяко друго право.

2.1.1 Това е израз на фундаменталната идея на демократичния правопорядък за функционално ограничаване на правата на всекиго до неограничаването на правата на другия. Или на ключовото разбиране за демократично равенство: моите права са гарантирани срещу посегателства от другия (частно лице, държавен или над-държавен/интеграционен орган), доколкото са гарантирани правата на всеки друг срещу всяко мое посегателство. Това е естественото ограничение на неограничената свобода: свободен си, доколкото другите са свободни – и си свободен само дотам, откъдето започва свободата на другия. Основополагащо за юриспруденцията по правата на човека е разбирането, че упражняването на едно гарантирано право по начин, който накърнява упражняването от другия на друго гарантирано право, е недопустимо²¹⁴.

²¹³ СЪСЕ, 2000, *Emsland Stärke GmbH*, C-110/99, Rec. I-11569. Като цяло обаче практиката на интеграционния съд в тази материя не е изобилна...

²¹⁴ Знакови примери са решенията на Комисията по правата на човека относно Комунистическата партия във Федерална република Германия (1957 г., когато Комисията стига до крайното разбиране, че злоупотребата с

2.1.2. Така формулировката на чл. 54 трябва да се разбира като препятствие за възможността чрез упражняването на едно гарантирано от Хартата право да се постигне ограничаването („погазването“) на друго гарантирано от нея право. В същото време твърдото препятстване на злоупотребата с права също не трябва да стига до лишаване от права – само по себе си фактор за балансирано упражняване на правата, нормата, забраняваща злоупотребата, също трябва да се прилага балансирано и да не представлява предмет на злоупотреба²¹⁵...

2.1.3. В същото време именно в ролята си на обща рамка, на вектор, забраната на злоупотреба с право представлява изключително важен източник за тълкуването на основните права от съдията – и на първо място от националния съдия. Именно негова е грижата да предостави защита на едно основно право в обем, който не излиза извън допустимото, т.е. не представлява недопустимо накърняване на чуждо субективно право и в този смисъл злоупотреба с право.

2.2. Ограничаване чрез протоколи и декларации. При особено критичен прочит може като „злоупотреба с право“ на политическо вето да се определи ограничаването на действието на Хартата чрез Протоколи към Учредителните договори. В резултат на тежки (и на моменти абсурдни) преговори, белязали и съдържанието на Хартата (особено трансверсалните раз-

едно право е основание за лишаване от възможност за позоваване на друго защитено от ЕКПЧ право!) и доизграждането на доктрината от ЕСПЧ по свързаното с дейността на ИРА дело **CEDH, 1. 7. 1961, Lawless c/Irlande, A, № 3**, където Страсбургският съд формулира ясно разбирането за недопустимост на злоупотребата с право, без обаче да стига до отказ от защита на други гарантирани права – виж напр. **Gérard COHEN-JONATHAN, Art. II-114** – dans: **Laurence BURGORGUE-LARSEN, Anne LEVADE, Fabrice PICOD (dir.), Traité établissant une Constitution pour l'Europe. Commentaire article par article, Partie II. La Charte des droits fondamentaux de l'Union, Bruylant, 2005, p. 715.**

²¹⁵ Виж напр. Решението на Комисията по правата на човека при Съвета на Европа по делото **CommEDH, Kühnen, DR 56, p. 206** – цит. по **Gérard COHEN-JONATHAN, Art. II-114** – dans: **Laurence BURGORGUE-LARSEN, Anne LEVADE, Fabrice PICOD (dir.), Traité établissant une Constitution pour l'Europe. Commentaire article par article, Partie II. La Charte des droits fondamentaux de l'Union, Bruylant, 2005, p. 720.**

поредби, разгледани по-горе), към УД (ДЕС и ДФЕС) с Договора от Лисабон бяха приложени (като неделима част от самите УД, респ. със същата правна сила!) два протокола. Отделно от това Междуправителствената конференция, приела ЛД, прие и няколко едностранни декларации на държави-членки²¹⁶, отнасящи се до ХОПЕС. Всички те уточняват важни аспекти на действието (и приложимостта) на Хартата, но по начин, който може да бъде определен като своеобразна клауза *opting-out* (ограничена неприложимост спрямо отделна ДЧ) – 11-ото съображение на преамбюла на Протокола ясно потвърждава, че той „не засяга прилагането на Хартата спрямо другите ДЧ“.

2.2.1. Протокол № 30²¹⁷ относно прилагането на Хартата на основните права на ЕС към²¹⁸ Полша и Обединеното кралство е един крайно спорен и белязан от странности акт, който в немалка степен компрометира светлата идея на единния общосъюзен каталог на основните права и поради това изисква внимателен прочит.

2.2.1.1. Преамбюлът (3-о съображение) констатира, че според чл. 6 ДЕС съдилищата на двете държави трябва да прилагат и тълкуват Хартата „при стриктно съответствие“ с предвидените в него пояснения – т.е. „съгласно общите разпоредби на Дял VII на Хартата“, и „като надлежно вземат предвид разясненията“. Внушението е ясно – никое тяхно съдилище дори да не допуска да прилага разпоредбите на Хартата по начин, различен от... произтичащото от практиката на ЕСПЧ (по отношение на „съвпадащите“ разпоредби) и най-вече от „общите конституционни традиции на ДЧ“, т.е. от националното законодателство и националната съдебна практика, – но

²¹⁶ Декларациите към УД нямат природата на акт с обвързващи правни последици, виж **Атанас СЕМОВ**, *Система на източниците на правото на ЕС*, УИ „Св. Кл. Охридски“, С., 2009, стр. 75.

²¹⁷ Протокол № 30 относно прилагането на Хартата на основните права на Европейския съюз към Полша и Обединеното кралство – Protocol No 30 to the Lisbon Treaty on the Application of the Charter of Fundamental Rights of the European Union to Poland and the United Kingdom, OJ, 2010, серия C, № 83/313.

²¹⁸ Предлогът „към“ в българския превод е много неудачен – става дума за прилагането „спрямо“ съответните държави (в англ. версия: „application to...“).

вече по отношение на всички разпоредби на ХОПЕС, които „произтичат от общите за държавите-членки конституционни традиции“ съгласно чл. 53, § 4, за който двете държави толкова настояваха да бъде включен, и най-вече които „препращат към националните закони и практики (съгласно чл. 1, § 2 на самия Протокол). Целта е именно „проблемните“ права (за Лондон някои социално-икономически права, за Варшава някои права на личността) да не получат по-широко съдържание и защита, отколкото съответната държава иска да допусне предвид своите традиции и ценности и на основание на собствените си „закони и практики“, мотивирани от политически (Обединеното кралство) или религиозни (Полша) съображения.

2.2.1.2. 5-ото съображение на Преамбюла изрично припомня чувствителното за Обединеното кралство разграничение между разпоредби (разбира се, не „права“), които „имат граждански и политически характер“, и такива, които „имат икономически и социален характер“, а 6-ото потвърждава многократно прогласения (и в чл. 6 ДЕС, и в самата ХОПЕС) принцип, според който Хартата „не създава нови права или принципи“ – което видяхме, че на практика не е вярно, и именно затова двете държави настояват поне по отношение на тях самите това да се счита за сигурно, отново с оглед прилагането от националните съдилища.

2.2.1.3. 8-ото съображение ясно мотивира създаването на този протокол – с „желанието на Полша и Обединеното кралство да се изяснят някои аспекти от прилагането на Хартата“, а 9-ото конкретизира „желанието да се изяснят прилагането и годността за защита пред съд“²¹⁹ на разпоредбите на Хартата“ в двете държави (с конкретизацията „относно законите и административните мерки“²²⁰).

²¹⁹ В официалния български превод „защитимост по съдебен ред“ – да се чуди човек нашите пишман-преводачи (извинявам се за ненаучния израз) не са ли видели поне, че и компютърът подчертава тази дума като несъществуваща в литературния български език...

²²⁰ В официалния български превод „законите и административните действия“ – отново недомислено (на английски „laws and administrative action“, на френски „les lois et l'action administrative“).

2.2.1.4. Ясната воля на двете държави да уредят особено приложение на ХОПЕС на тяхна територия проличава от потвърждението за особената (и по същество ограничена) приложимост на разпоредбите (клауза *opting-out*): 11-ото съображение на преамбюла на Протокола определя, че той „не засяга прилагането на Хартата спрямо другите ДЧ“, т.е. отнася се единствено до прилагането (така, както те сами преценяват, на основата на своите „конституционни традиции“, доколкото не са част от „общите“) спрямо тези две ДЧ.

2.2.1.5. Малка утеха е, че 10-ото съображение определя, че протоколът се отнася само за „изпълнението на специфични разпоредби на Хартата“, тъй като нито конкретизира кои разпоредби следва да се считат за „специфични“ (и очевидно оставя това на свободната преценка на националните органи при прилагането на ХОПЕС), нито намалява притесняващото звучене на целия протокол, който поставя двете държави в положение на изключение от общия режим и по този начин в някаква степен обезсмисля самата Харта.

2.2.1.6. По същество Протоколът урежда три рамкови ограничения:

А. Забрана (по чл. 1, § 1 – само наглед абстрактна) да се „разширява възможността за преценка“ на СЕС или съдилищата в двете държави за съвместимостта на националните „законови, подзаконови и административни разпоредби, практики или действия“ (впечатляваща изчерпателност на изброяването!), т.е. невъзможност за отмяна на национални актове (от националните съдилища, а за Съда на ЕС – невъзможност за установяване на нарушение) на основание на противоречие с разпоредба на ХОПЕС. Какъв е обхватът на заварената „възможност за преценка“, за да не се получава „разширяване“, остава обаче в свободната преценка на съответните съдилища... Склонен съм да се обзаложа, че ако получи процесуален повод, интеграционният съд в Люксембург няма да се поколебае да установи нарушение, независимо от политическото лъкатушене на протокола...

Б. Категорична забрана (по чл. 1, § 2), макар с уговорката „за да се разсее всякакво съмнение“ (респ. с неоснователното

внушение, че така произтича от самата Харта и от чл. 6 ДЕС!) за приложимост пред съд на „което и да е („никое“) право от закрепените в Дял IV „Солидарност“. Внушението е, че по отношение на закрепените в Дял IV „принципи“ това се разбира от само себе си. С особена острота обаче се поставя въпросът дали по този начин не се обезсмисля напълно по отношение на тези две държави цялото усилие – и съответната разпоредба (чл. 52, § 5 ХОПЕС) – за разграничението между „права“ и „принципи“, след като и „правата“ по Дял IV, както „принципите“ няма да подлежат на съдебна защита. Направена е уж успокояващата уговорка, че съдебна защита ще е възможна, ако е предвидена в националното законодателство – но това отново зависи изцяло от волята на съответната държава.

В. Излишното потвърждение на вече прокаран от двете държави принцип „разпоредбите, които се позовават на националните закони и практики“, да се прилагат в една ДЧ „само доколкото са признати в нейното вътрешно законодателство“ (че и „практики“). Тази разпоредба по същество означава, че ниито една от разпоредбите на ХОПЕС, които съдържат препратка (вече определена като обезсмисляща тези норми – виж по-горе) към националното законодателство, не може да се прилага в съответната ДЧ извън контекста на нейното законодателство. Това означава, че всички тези разпоредби са напълно лишени от всякакъв примат над вътрешното право, а това автоматично води до директно и грубо потъпкване на така упорито налаганата в практиката на СЕС догма за „еднообразното и правилно прилагане на цялото право на ЕС във всички ДЧ“²²¹...

2.2.1.7. Необходимо е да се отбележи, че този „общ“ отново две ДЧ протокол сам по себе си е резултат на сложен компромис. Проблемите, които вълнуват двете държави, са принципино различни. Общите им усилия в хода на преговорите в крайна сметка доведоха и до обединяване на резервите им във

²²¹ Още от 1965 г.: СЈСЕ, 1965, *Firma Schwarze*, 16/65, Rec. 1081 – на бълг. език 55 *най-важни решения...*, стр. 74. Подробно за „доктриналната власт“ на Съда на ЕС над националните съдилища виж в **Атанас СЕМОВ**, *Съдът на ЕС. Съвременно международно правораздаване – том II*, Институт по Международно право, Институт по Европейско право, С., 2011, Глава 2, стр. 42.

формално единен акт, преследващ различни за двете държави цели. За Обединеното кралство големият проблем са някои социално-икономически и по-конкретно трудови права, които в британското законодателство (и съдебна практика) традиционно са относително ограничени. За Полша, от друга страна, „непреодолими“ са резервите, свързани с особената роля на католическата религия в тази държава. Трудовите права за нея не представляват никакъв проблем. Дори обратно: генезисът на новата демократична система на полското общество е именно в синдикалното движение и гражданската защита на основни трудови права. Поради това Полша се оказва принудена да съедини своите нормотворчески търсения с тези на Обединеното кралство, но след това да приложи едностранна Декларация (№ 62) относно Протокола относно прилагането на Хартата, в която всъщност да „заяви“, че по същество се разграничава от съответните разпоредби на този протокол... „Предвид традицията, свързана с общественото (а то в зародиша си е синдикално! – б. м.) движение „Солидарност“ и значителния му принос в борбата за социални и трудови права, тя **зачита изцяло** социалните и трудовите права, установени със законодателството на ЕС и по-специално утвърдените в Дял IV на Хартата.“ Струва ми се, че историята на европейската интеграция не познава подобен правен парадокс...

2.2.1.8. Отделно от това съществените за самата Полша проблеми са очертани най-общо в друга едностранна Декларация № 61 относно Хартата. В нея Полша декларира, че (очевидно само според нея...) Хартата „по никакъв начин не накърнява правото на ДЧ да законодателстват в сферата на обществения морал, на семейното право, на защитата на човешкото достойнство и на зачитането на физическата и моралната неприкосновеност на личността“. Тази разпоредба очевидно е лишена от реален правен смисъл и цели единствено вътрешнополитически резултати (напр. успокояване на общественото мнение) – съвсем невъзможно е чрез подобна декларация да се обезсили общото и базово задължение на **всички** ДЧ да спазват ХОПЕС, като „зачитат правата, спазват принципите и насърчават тяхното прилагане“ (по смисъла на чл. 51, § 1 ХОПЕС |. Така нито

Полша, нито друга ДЧ може да приема правен акт, който нарушава ХОПЕС – с уговорката за възможните ограничения на действието на разпоредбите на Хартата (изчерпателно уредени в чл. 52, § 1), и именно в контекста на тези ограничения се вписва декларираната воля на Полша да (запази възможността да) приема актове съгласно условията по чл. 52, § 1.

Не случайно тези две декларации са включени именно в графично обособената група под т. В. „Декларации на държави-членки“, принципно различаваща се от група А. „Декларации, приложени към Заключителния акт на междуправителствената конференция, която прие Договора от Лисабон“. Декларациите към Заключителния акт са тълкувателни източници на правото на ЕС – те разкриват изрично волята на конституционния (учредителния) законодател и по смисъл са неделима част от нормите, за които се отнасят (тези норми могат да се прилагат само в светлината на релевантните декларации)²²². Обратно, декларациите на отделни ДЧ представляват записи на позиции, виждания, политическа воля, без преки правни последици – те могат да доизясняват значението на използвани в обвързващите норми термини (напр. Декларация № 51 на Кралство Белгия относно националните парламенти), да изразяват обща воля по въпроси, не намерили (очевидно поради липсата на чак толкова силна воля...) уредба в правнообвързващ акт (напр. Декларация № 52 относно символите на ЕС – по повод разпоредба, закрепена в Конституцията за Европа, но по съображения за политическа практичност отпаднали от текста на ЛД), или виждания и разбирания на отделни държави, които не обвързват останалите и самия ЕС – било относно въпроси, за които може да се очаква в бъдеще да бъдат уредени в правнообвързващ акт (напр. за състава на ЕП – Декларация № 57 на Италия), било относно въпроси, по които една ДЧ заявява своето самостоятелно виждане (като Декларация № 64 на островните ДЧ относно правото на глас в изборите за ЕП и най-вече разгледаната Декларация № 61 на Полша).

²²² Постоянна практика на ЕС е да разглежда този вид декларации като „тълкувателен източник“ на правото на ЕС – повече виж в **Атанас СЕМОВ**, *Система на източниците на правото на ЕС*, УИ „Св. Кл. Охридски“, С., 2009, стр. 75.

2.2.1.9. На същата правна плоскост трябва да се разглежда и Декларация № 53 на Чешката република относно Хартата. Тя обслужва изцяло вътрешни политически цели, по същество не съдържа никакви нови постановки (дори оригинални национални виждания) и не би могла да послужи дори като тълкувателен източник – поне за нуждите на националните юрисдикции на Чехия, към които следва да се предполага, че е адресирана. Чешката република повтаря – сякаш за да се знае, че е сред държавите, упорито настоявали за включването на такива разпоредби – смисъла, а нерядко и съдържанието на разпоредбите относно обвързаните от Хартата структури (националните и съюзните институции), приложното поле и незасягането на механизма за разпределение на компетенциите между ЕС и неговите ДЧ, несъздаването на нови компетенции и запазените компетенции на ДЧ, тълкуването на разпоредбите на ХОПЕС в светлината на националните конституционни традиции и незасягане на защитата на основните права, гарантирана от други правни инструменти (напр. ЕКПЧ). Известно е, че в политически мотивираните си усилия да намерят повод за препятстване на ратификацията на Лисабонския договор дясноконсервативното правителство на Чехия и най-вече Президентът Вацлав Клаус „откриха“ проблем в разпоредбата относно собствеността (чл. 17, § 1) и евентуалното ѝ възможно насърчително влияние спрямо реституционните претенции към Чехия на судетските немци. Трябва да се отбележи, че приемането на тази декларация от междуправителствената конференция (за сведение, тъй като, както видяхме, този вид декларации са лишени от правни последици) се оказа достатъчно и не се стигна до още един абсурден правен акт (протокол).

2.2.1.10. Вместо обобщение мисля, че може да се приеме, че Протокол № 30 е един от най-смуцаващите правни актове на европейската интеграция, който тежко компрометира както цялата Харта на основните права на ЕС (като потъпква някои от основните принципи на ЕС) и по-общо самата идея за „правов съюз“, и е индикатор за унизителното съдържание на преговорите по Лисабонския договор. Той отива много далеч извън

прогласеното от чл. 4, § 2 ДЕС „зачитане на конституционната идентичност“ на ДЧ и по същество представлява изричен – и закрепен с ранг на първичен съюзен правен източник – отказ от принципите на равенство на държавите пред правото на Съюза (като проявление на принципа на правовата държава по чл. 2 ДЕС) и на лоялно сътрудничество (с изискването на чл. 4, § 3, ал. 3 ДЕС държавите „да се въздържат от всякакви действия, които могат да застрашат постигането на целите на ЕС“).

Слаба утеха е, че това беше цената на постигането на съгласие относно придаването на ХОПЕС на сила на правен източник и с първичен ранг.

2.2.2. Протокол № 35²²³ относно чл. 40.3.3 на Конституцията на Ирландия е продължение, макар и значително по-безобидно, на тенденцията, разгледана по-горе. Макар да предвижда много по-ограничено изключение, той заслужава същата критична оценка, доколкото позволява на една ДЧ да не прилага ХОПЕС (макар в ограничен случай) и по този начин да се отклонява от основните принципи на интеграцията – пък било и като незаобиколимо условие за ратификация на съответния интеграционен договор.

2.2.2.1. Известно е, че включването на този протокол беше компромисното решение, за да може да се проведе повторен референдум в Ирландия (през пролетта на 2009 г.) по повод ратификацията на Лисабонския договор²²⁴. Приложена беше „датската“ технология за преодоляване на първия негативен референдум: през 1992 г. датският народ отхвърли ратификацията на Договора от Маастрихт по съображения, че някои негови разпоредби (основно относно свободното движение на капитали) могат да накърнят режима на собственост в Дания. В резултат на това към ДМ бе приложен протокол (днес Протокол № 32 към ДЕС иДФЕС след ЛД), уреждащ класиче-

²²³ Protocol No 35 on Article 40.3.3 of the Constitution of Ireland.

²²⁴ Виж **Laurent PECH**, *Le référendum en Irlande pour ratifier les traités européens: obligatoire ou coutumier ?*, Fondation Robert Schuman, Questions d'Europe, No 15, 2008.

ската формула „*opting-out*”²²⁵, което позволи да се проведе нов референдум и да се постигне положителен резултат.

2.2.2.2. В основата на проблема стои много специфичната (но и много съществена от гледна точка на ирландската държавност) ирландска разпоредба от конституционен ранг относно забраната за прекъсване на бременност („защита на живота на нероденото дете“). Известно е от проблемите около ратификацията на Договора за Конституция за Европа, че една от причините за негативния референдум в Ирландия през 2008 г. беше именно притеснението, че някои „модерни“ разпоредби на ХОПЕС могат да „насърчат“ нарушаването на тази конституционна разпоредба²²⁶.

2.2.2.3. Формулировката на единствената разпоредба на протокола (непридружена от преамбюл) е максимално широка: на чл. 40.3.3 не може да противоречи („не засяга приложението“) „никоя разпоредба на УД (вкл. ДЕОАЕ), нито на договорите и актовете, които ги изменят или допълват“, вкл. и на Хартата, която е неделима част от УД („има същата юридическа сила като Договорите“).

2.3. Само с ирония може да се отбележи, че в „**Разясненията**“ към ХОПЕС не само не присъства **никакво разяснение, още по-малко анализ** на проблемите, но и се прави пресиленото твърдение, че „този член съответства на член 17 от ЕКПЧ“, въпреки че редакцията е видимо по-лаконична (в чл. 17 ЕКПЧ се уточнява, че ограничението се отнася за „всяка държава, група или лице“). И нито дума за протокола и декларациите – въпреки че протоколът има същата сила като УД, респ. като Хартата, и че именно те несъмнено се нуждаят от разясняване...

²²⁵ „**Въпреки разпоредбите на Договорите** Дания може да запази съществуващото си законодателство относно придобиването на второ жилище“ – подчертаването мое...

²²⁶ Виж напр. С. DELOY, *Irlande : Référendum sur le traité de Lisbonne du 12 juin 2008 (analyse)*, Fondation Robert Schuman; Laurent PECH, *After Ireland's 'No': Long live the Lisbon Treaty ?*, *Jurist*, 18 juin 2008.

Заклучение на Първа част

След изложеното в тази Първа част, мисля, стана ясно мое-то особено критично отношение към работата на съюзния конституционен законодател. **Редица от проблемите обаче остават открити** – и бъдещото прилагане на Хартата за основните права на ЕС е белязано от трудности. Това става повече от очевидно и в някои знакови решения на интеграционния съд в Люксембург (за които ще стане дума по друг повод и в Том II относно гражданството на ЕС).

По делото *Zambrano*²²⁷ възниква големият въпрос за ролята на основните права и проблема за обратната дискриминация (в условията на „изцяло вътрешна ситуация“) в рамките на ЕС. Г-н Руиз Замбрано е гражданин на Колумбия, който иска право на престой в Белгия на основание на факта, че неговите деца са граждани на ЕС. Той претендира да се приложи не белгийското, а съюзното законодателство във връзка с правото на децата на свободно движение. Генералният адвокат Шарпстън настоява, че основните права на ЕС трябва да защитават гражданите на ЕС във всички сфери на съюзна компетентност. Въпросът обаче за „изцяло вътрешната ситуация“ остава не докрай изяснен – и в контекста на ХОПЕС директно кореспондира с въпроса за обхвата на „приложното поле на правото на ЕС“, където и ХОПЕС намира приложение.

През 1993 г. обаче по делото *Konstantinidis*²²⁸ знаменитият Генерален адвокат Франсис Джакобс и през 2005 г. по делото *Centro Europa 7*²²⁹ Генералният адвокат Луис Мигел Пойарес Мадуро развиват разбиране за общ кодекс на основните ценности и за възможността интеграционният съд да бъде юрисдикция на общо основание по правата на човека в ЕС.

В другото знаково дело *Kadi*²³⁰ се поставя въпросът за съотношението между основните права, гарантирани от правото

²²⁷ СЈСЕ, 2011, *Ruiz Zambrano*, C-34/09, все още непубликувано.

²²⁸ СЈСЕ, 1993, *Konstantinidis*, C-168/91, Rec. I-1191.

²²⁹ СЈСЕ, 2008, *Centro Europa 7*, C-380/05 Rec. I-349, § 19.

²³⁰ СЈСЕ, 2008, *Kadi & Al Barakaat International Foundation c/ Conseil & Commission*, AJ C-402 & 415/05 P, Rec. I-6351.

на ЕС, и международното право. Г-н Кади е поставен в списък на предполагаеми терористи по силата на Резолюция на Съвета за сигурност на ООН. Съветът на ЕС приема мерки в изпълнение на резолюцията. Кади твърди, че са нарушени неговите основни права, като правото на достъп до съд (поради невъзможността да атакува резолюцията на Съвета за сигурност на ООН), и иска отмяна на съюзния правен акт (решението на Съвета). По това дело съдът в Люксембург намира повод да прогласи изрично върховенството на съюзното право над международното, в частност по отношение на зачитането на основните права. Международните задължения на ЕС не могат да се противопоставят на „конституционните принципи на Учредителните договори“. Така съдът прогласява, че съюзните правни актове трябва да зачитат основните права като част от конституционните принципи на ЕС. Това стъписва мнозина²³¹. Други обаче задълбочено анализират неговия подход за „интеграция чрез право“²³².

Знакови произнасяния на съда в Люксембург относно върховенството на съюзното право и гарантирането на основните права обаче можем да намерим още през следващата 2006 г. по делата *FIAMM*²³³ и *Intertanko*²³⁴.

Позицията на интеграционния съд обаче не е непременно много последователна – виж напр. делата *Viking* и *Laval*²³⁵ от 2007 г. и *Commission v. Germany*²³⁶ от 2010 г., където ограничаването на едно основно право е допустимо, когато е оправдано заради упражняването на основна свобода и във връзка със

²³¹ Виж напр. Katja ZIEGLER, *Strengthening the Rule of Law, but Fragmenting International Law: The Kadi Decision of the ECJ from the Perspective of Human Rights*, Oxford Legal Studies Research Paper No. 11/2009.

²³² Виж напр. CAPPELLETTI, SECCOMBE and WEILER (eds), *Integration Through Law*, Walter de Gruyter, Berlin/New York, 1986.

²³³ CJCE, 2008, *FIAMM & FEDON c/ Conseil*, AJ C-120-121/06 P, Rec. I-6513, p. 63.

²³⁴ CJCE, 2008, *The Queen, on the application of Intertanko v. Secretary of State for Transport*, C-308/06, Rec. I-4057.

²³⁵ CJCE, 2007, *Viking*, C-438/05, Rec. I-10779; CJCE, 2007, *Laval*, C-341/05, Rec. I-11767. Виж също CJCE, 2008, *Rüffert c/ Niedersachsen*, C-346/06 Rec. 1989.

²³⁶ CJCE, 2010, *Commission v. Germany*, C-271/08, още непубликувано.

защитените от нея обществени интереси²³⁷. Противоречието между основните свободи и социалните права е предмет на делото пред ЕСПЧ от 2008 г. *Demir and Baykara*²³⁸. И виждането е до такава степен различно, че позволява да се предположи, че ако решенията на СЕО по делата *Viking* и *Laval* бяха отнесени до ЕСПЧ, то Страсбургският съд би установил, че решенията на Люксембургския съд са нарушение на ЕКПЧ. Знакови в това отношение са и решенията по делата *Küçükdeveci*²³⁹ и *Von Hannover*²⁴⁰, след което става съвсем ясно, че различните съдилища могат да признаят предимство на различни права или свободи – и не са обвързани от устойчиви йерархични правила!

...Така в заключение може да се обобщи, че влизането в сила на Хартата на основните права на ЕС като правен акт с ранг на първичен източник е **несъмнено важна крачка напред**. То позволява засилена защита на някои основни права, съответства на новите обществени отношения и свързаните с тях нови основни права и придава на правната рамка на европейската интеграция допълнително конституционно измерение и поради това – допълнителна устойчивост. Редом с това обаче Хартата е създадена в резултат на изключително много – бих казал „неестествено много“ – напрежение и спорове между членуващите държави. Поради това Хартата е **белязана от твърде много компромиси** – включително строго юридически. Нейната ефективност е силно намалена от редица ограничителни разпоредби, нейният кодифициращ характер е условен, нейната роля на непосредствен инструмент на разположение на отделния гражданин е силно ограничена.

В крайна сметка Хартата на основните права става **най-яркият символ на компромисното десетилетие** – първото

²³⁷ CJCE, 2010, *Commission v. Germany*, C-271/08, § 199, още непубликувано.

²³⁸ CEDH, 2008, *Demir and Baykara v. Turkey*, 34503/97, § 153-154; CEDH, 2009, *Enerji Yapi-Yol Sen v. Turkey*, No 68959/01.

²³⁹ CJCE, 2010, *Seda Küçükdeveci v. Swedex GmbH & Co. KG*, C-555/07, Rec. I-00365.

²⁴⁰ CEDH, 2004, *Von Hannover v. Germany*, 59320/00, 2004-VI; 43 EHRR 139.

на новия век, – в което всяко следващо законодателно решение на най-високо равнище (първичен източник, създаден от междуправителствена конференция) е все по-компромисно, все по-неефективно, все по-нуждаещо се от последващи актове. Така беше и с реформата на институциите, където в крайна сметка се реши, че... ще се реши по-късно (правилата ще се прилагат едва от 2014 г., ако тогава не се реши друго), така беше и с Пакта за стабилност от март 2012 г., който остави повече въпроси, отколкото предложи отговори...

Същата слабост обаче беляза и процеса на присъединяване на ЕС към ЕКПЧ (предмет на анализ във **Втора част**), който е другото ключово измерение на превръщането на Европейския съюз в съюз на гражданите – или във „федерация на държави и граждани“, при което той е близо до тях, а те – реално способни да го контролират.

Разбира се, този сложен процес увеличава **ролята на националния юрист** – изисква от него и повече отговорност, и по-добра подготовка, за която се надявам този труд да допринесе...

Изданието е осъществено с решаващата подкрепа
на Адвокатско дружество „Менко Менков и съдружници“

Втора част

ПРИСЪЕДИНЯВАНЕТО НА ЕС КЪМ ЕКПЧ – КОМПРОМЕТИРАН ОТ КОМПРОМИСИ ПРОЦЕС?

*Националните съдии ще са в центъра на една нова интегрирана
правна система...*

Това поражда за тях очаквания, надежди и понякога страхове.

Трябва да потвърдим надеждите и да отхвърлим страховете...²⁴¹

Жан-Марк СОВЕ
заместник-председател на Държавния съвет на Франция
и председател на Комитета по назначенията в Съда на ЕС

²⁴¹ Jean-Marc SAUVÉ, *L'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne de sauvegarde de droits de l'Homme et des libertés fondamentales*, www.conseil-etat.fr, mai 2011.

Увод

Най-сетне това е историята на вечния сблъсък между ревността и разума. Ревността на интеграционния съд в Люксембург за защита на собствената му роля на единствен тълкувател на правото на ЕС и разума на... същия съд за необходимостта да се допусне и „външен контрол“...

Трябва да се каже ясно – големият проблем през всички десетилетия бе в определянето на ясни правила за отношенията между съдилищата в Люксембург и Страсбург. Разстоянието между двата града е само 200 км – 20 пъти по-малко от разстоянието между северната и южната граница на ЕС. Но се превърна в може би най-дълбоката разделителна линия в Европа след падането на Берлинската стена...

Договорът от Лисабон най-сетне решава да се изгради мост над това разделение. Колко драматичен и противоречив обаче ще бъде този процес, става ясно от проточилото се вече пет години поредно „финално“ обсъждане на „техническите“ (а всъщност изключително дълбоки принципи) проблеми. Илюстрация могат да бъдат и няколко кратки знакови коментара²⁴²:

„Присъединяването е с огромно значение за създаването на континентални права на човека“ (Кинга Гал, евродепутат от десницата от Унгария);

„Гигантска стъпка напред за правата на човека“, която ще даде „правна сигурност на европейското обединение“ (проф. Хосе Пастор Ридрехо от Мадридския университет, Испания);

„Занапред ЕС ще бъде подчинен на външен контрол“ (кратко и ясно, разбира се: проф. Жан-Пол Жаке, дългогодишен главен юрист на ЕС);

„Присъединяването на ЕС към ЕКПЧ ще има огромен принос към създаването на кохерентна система за защита на правата на човека в Европа“²⁴³ (проф. Флоранс Беноа-Ро-

²⁴² <http://euobserver.com/18/29711>.

²⁴³ Florence BENOÎT-ROHMER, *Valeurs et droits fondamentaux dans la Constitution*, Revue trimestriel de droit européen, 41 (2), avr.-juin 2005, p. 261, spéc. 280. Виж също Н. С. KRÜGER, J. POLAKIEWICZ, *Propositions pour la création d'un système cohérent de protection de droits de l'homme en Europe*, RUDH 2001, vol. 13, No 1-4, p. 1.

мер, ректор на Университета Страсбург-III „Робер Шуман“ и председател на Академията по правата на човека – Венеция);
„...Но например по повод карикатурите на Мохамед, публикувани в Дания, как ще разрешим конфликта между правото на свободно слово и правото на свобода на вероизповеданията?...“ (Мортен Месершмид, Дания).

Официален представител на ЕК пък настоя „ЕС да получи правото да участва в производство пред ЕСПЧ като втори ответник“, но обяви за „открит въпрос“ дали ЕС ще се присъедини към всички допълнителни протоколи към ЕКПЧ, далеч не всички от които са подписани от всички ДЧ на ЕС...

Най-сетне датският експерт по права на човека заяви, че **„залага бутилка шампанско, ако всичко приключи за по-малко от 5 години“**...

Разбира се, и днес, 3 години след влизането в сила на Лисабонския договор, и цели 5 години от подписването му, усилията продължават и сякаш се създава впечатление, че разрешението е близко. Това още повече налага доброто разбиране и познаване на процеса, действително продължил десетилетия...

* * *

Утвърждаването и разгръщането на правната защита на правата на човека е най-значимото постижение на човечеството през ХХ век в сферата на нематериалното. Тя е съпоставима в материалния свят със създаването на компютъра – в доста голяма степен заслуга на българин...

Безспорен лидер в тази защита е Европа. Нещо повече – днес тя смята за свой дълг да промотира тези свои ценности в целия свят²⁴⁴. Развитието на Европа непосредствено след Втората световна война бе белязано от особено силен стремеж към изграждане на устойчив механизъм за гарантиране на правата на човека – независимо от идеологическото раз-

²⁴⁴ Чл. 3, § 5 от ДЕС: „В отношенията си с останалата част от света Съюзът утвърждава и насърчава своите ценности...“ – виж в **Атанас СЕМОВ, Христо ХРИСТЕВ (съст.), Договорът от Лисабон, Консолидирани текстове и коментари**, УИ „Св. Кл. Охридски“, С., 2009.

деление на континента след Втората световна война. Нещо повече: усилията за създаване на универсален каталог на правата на човека и на ефективен механизъм за защитата им беше **най-интелигентният инструмент за преодоляване на абсурдното изкуствено разделение на континента.**

Най-мащабният резултат на този стремеж е създаването през 1949 г. на Съвета на Европа и приемането в резултат на неговата активна дейност на Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи (ЕКПЧ) през 1950 г. Не случайно и до днес това е рамката на базовите демократични ценности на Стария континент, безусловно задължителна за всяка европейска държава, която иска да бъде считана за демократична и правова²⁴⁵. За съжаление съветският модел в Централна и Източна Европа се оказва принципно противоположен – модел на идеологическа заблуда и злоещо ограничаване на правата на човека. Държавите, останали под пряк съветски диктат, можаха да се присъединят към хуманния европейски механизъм едва след рухването на съветската система...

Навярно и заради тази отначало очевидна опасност, в Западна Европа бързата успешна реализация на усилията за постигане едновременно на устойчив икономически напредък и на гарантиране на мира чрез превръщането на войната в „не само немислима, но и материално невъзможна“²⁴⁶ довежда до създаването почти веднага след Съвета на Европа на трите Европейски общности.

В продължение на няколко десетилетия се приема, че задачите са разпределени: трите Общности покриват икономическия аспект на сближаването на европейските народи, а Съветът на Европа – политическия, демокрацията и най-вече

²⁴⁵ България се присъедини към ЕКПЧ на 7 май 1992 г. заедно с присъединяването си към Съвета на Европа.

²⁴⁶ По гениалната формулировка на Жан Моне в Плана на Шуман („Декларацията от 9 май 1950 г.“) – подробно виж в: **Атанас СЕМОВ**, „Планът на Жан Моне“ като гениално политическо прозрение и далновидна интеграционна програма – в: **Атанас СЕМОВ (съст.)**, *Правни въпроси за журналисти*, Фондация „Отворено общество“ и др., С., 2001, стр. 144.

ефективната защита на основните права, главно чрез юрисдикционния механизъм на Европейския съд по правата на човека в Страсбург (ЕСПЧ).

Проф. Флоранс Беноа-Ромер е дори иронична: „Авторите на Римските договори не проявяват интерес към измерението на защитата на правата на човека и го оставиха на Съвета на Европа и на Европейската конвенция за правата на човека, ...която петима от шестимата членове на ЕО вече са били ратифицирали”²⁴⁷. Вярно е обаче и друго – въпросът за защитата на правата на човека присъства в дискусиите около европейския интеграционен проект от самото му начало²⁴⁸. През 1953 г. специалното събрание ad hoc на Европейската общност за въглища и стомана (създадена през 1952 г.) предлага в следващия интеграционен договор (за политическа общност) да се включат съществените разпоредби от ЕКПЧ.

Още на 18 октомври 1961 г. обаче в Торино е подписана **Европейската социална харта**, на която по-късно изрично се позовава и ДЕС (и днес в 5-о съображение на Преамбюла на ДЕС след ЛД).

През 80-те и особено през 90-те години (след края на „Студената война“) потребностите от максимално стабилна правна рамка на икономическата интеграция и в нейния контекст – на максимална грижа за човека – поставят по наложителен начин въпроса за изграждането на ефективен механизъм за защита на основните права на човека и в рамките на интеграционната правна конструкция²⁴⁹.

²⁴⁷ **Florence BENOÎT-ROHMER**, *Valeurs et droits fondamentaux dans la Constitution*, Revue trimestrielle de droit européen, № 41 (2), avr.-juin 2005, p. 261. Тя обаче не пропуска да отбележи, че все пак в преамбюла на ДЕИО от 1957 г. се декларира решимост за „утвърждаване... опазването на мира и на свободата“ – пак там.

²⁴⁸ Виж напр. **COHEN-JONATHAN**, *Le problème de l'adhésion des Communautés européennes à la Convention européenne des droits de l'homme* – in: *Mélanges en l'honneur de P. H. Teitgen*, Pedone, 1984, както и **Henry G. SCHERMERS**, *The European Communities under the European Convention on Human Rights*, Legal issues of European integration: law review of the Europa Instituut, University of Amsterdam, Vol. 1/1978, p. 1.

²⁴⁹ Тогава обаче резултатът е по-скоро скромнен... Виж напр. **L.-E. PET-**

Волята и тенденциите в ЕС са изразени много ясно в категоричната формулировка от 2006 г. на Ален Брюн, началник на отдел „Гражданство и основни права“ в Генерална дирекция „Правосъдие, свобода и сигурност“ на Европейската комисия: „От първоначално чисто икономическа природа... Европейската общност последователно се трансформира в хода на последователните изменения, по-специално чрез договорите от Маастрихт, Амстердам и Ница и чрез юриспруденцията на СЕО, в политически проект, чиято амбиция е да постави човешкото развитие в центъра на своята дейност“²⁵⁰.

Водеща е ролята на политиците, но реална работа свършва отново и само Съдът на ЕО²⁵¹. В своя последователна практика той приема правата, прогласени от ЕКПЧ, за приложими и в правото на ЕО/ЕС – като „**основни правни принципи, общи за (конституционните традиции на) държавите-членки**“.

Като че ли разрешаването на сложния въпрос е постигнато с изричното предвиждане в Договора за реформи от Лисабон, че ЕС се присъединява към Европейската конвенция. Това разрешение обаче само по себе си поражда серия нови (или отдавна посочени) проблеми, разрешаването на които отнема вече 5 години (от края на подготвителната работа по договора).

Така може да се приеме, че усилията за гарантиране на основните права в рамките на европейския интеграционен правопорядък преминават през няколко важни етапа²⁵² – а днес

ТТИ, *Réflexions sur les principes et les mécanismes de la Convention. De l'idéal de 1950 à l'humble réalité d'aujourd'hui* – в: **L.-E. PETTITI, E. DECAUX, P.-H. IMBERT (dir.)**, *La Convention européenne des droits de l'Homme*, Economica, 1995, p. 29.

²⁵⁰ **Alain BRUN**, *Les droits fondamentaux et le citoyen européen* – в: *Les droits fondamentaux à l'épreuve de la mondialisation. Actes du colloque international organisé par le Centre de Recherche Hannah Arendt le 16-17 mars 2006*, Institut catholique d'études supérieures, Editions CUJAS, 2006, p. 45, spéc. p. 47.

²⁵¹ Особено виждане у: **Jacqueline DUTHEIL DE LA ROCHÈRE**, *Droits Fondamentaux : quelle place dans l'architecture de l'Union ?* – в: *Chemins d'Europe. Mélanges en l'honneur de Jean-Paul Jacqué*, Dalloz, 2010, p. 263.

²⁵² Виж напр. анализа на съдията в СЕО проф. Нинън Колнърк: **Ninon COLNERIC**, *Protection of Fundamental Rights through the Court of Justice of the European Communities*, www.denning.law.ox.ac.uk.

се намираме към края на този дълъг и политически прекалено натоварен с напрежение процес.

В следващото изложение ще се опитам относително накратко (тъй като материята е наистина изключително сложна²⁵³, много повече, отколкото би могло да се очаква, предвид всекидневната й важност...) да проследя постепенното „допускане“ на ЕКПЧ сред приложимото в ЕС право (Дял I), а след това политическите и правните мерки – осъществени и непосредствено предстоящи – по подготвянето и осъществяването на присъединяването на ЕС към ЕКПЧ (Дял II), за да анализирам след това подробно (Дял III) съществените правни проблеми на присъединяването, намерили или не разрешение в *Проекта за споразумение за присъединяване на ЕС към ЕКПЧ*²⁵⁴.

Доколкото този труд се подготвя и публикува, преди процесът да е приключил (и очевидно ще изисква преработване и допълване след това – навярно през 2014 г.), той отразява постигнатото в политическия и експертния дебат по проекта за правна рамка до края на 2012 г. Така непосредствено предстоящо остава произнасянето на Съда на ЕС по консултативно запитване относно съобразеността на Проекта за споразумение с Учредителните договори на ЕС – акт от ключово значение за по-нататъшния (успешен) ход на процеса на присъединяване на ЕС към ЕКПЧ.

Проектът за споразумение от октомври 2011 г. ще бъде анализиран детайлно и цитиран широко (с графична обособеност в raster) в рамките на изложението по Дял II в мой работен превод на български език, доколкото проектът е изготвен само на английски и френски език и ще бъде готов официално на български език едва към момента на подписването му.

²⁵³ У нас тази материя е изследвана аналитично, макар сравнително накратко, единствено от д-р Христо Христов: **Христо ХРИСТЕВ**, *Договорът от Лисабон – нова епоха в защитата на основните права в правото на Европейския съюз* – в: **Снежана НАЧЕВА, Мариана ЯНЕВА (съст.)**, *Европейският съюз след Лисабонския договор – по-близо до гражданите?*, СЮБ и изд. „Фенея“, С., 2011, стр. 83, и от д-р Станислав Костов: **Станислав КОСТОВ**, *Механизми за защита на основните права в Европейските общности и в Европейския съюз*, сп. „Права на човека“, кн. 2/2005, стр. 5.

²⁵⁴ *Projet d'accord d'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme*, Document CDDH-UE (2011) 04, 25 février 2011.

Проблематиката е предмет на обилни политически коментари и научни анализи вече няколко десетилетия²⁵⁵. По-важните (според мен) съчинения на английски и френски език са посочени в приложената в края на труда богата библиографска справка, заедно с релевантните решения на Съда на ЕС в Люксембург и на Европейския съд по правата на човека в Страсбург.

²⁵⁵ Виж особено систематично в: **Paul CRAIG, Gráinne DE BÚRCA**, *EU Law. Text, cases and materials*, Oxford University Press, 4th edition, New York, 2008, esp. *Chapter 11. Human Rights in the EU*, p. 379.

Изданието е осъществено с решаващата подкрепа
на Адвокатско дружество „Менко Менков и съдружници“

Дял I
ПОСТЕПЕННОТО
„ДОПУСКАНЕ“ НА ЕКПЧ
СРЕД ПРИЛОЖИМОТО В ЕС ПРАВО

Глава 7

ПОКАЗАТЕЛНАТА ПРЕДИСТОРИЯ НА ЗАЧИТАНЕТО НА ЕКПЧ ПРЕДИ ПРИСЪЕДИНЯВАНЕТО КЪМ НЕЯ

1. Предварително признаване на действието на ЕКПЧ в правото на ЕО/ЕС

1.1. Не може да се отрече, че в началото на този процес особено съществена роля изиграва Германският конституционен съд. През 1967 г. той постановява историческото си решение, останало известно с формулата *Solange I*²⁵⁶, в което се обявява за компетентен да контролира спазването на правата на човека в Европейските общности, **„докато не съществува еквивалентна система за защита на правата на човека в общностното право“**. По този начин всъщност той изразява готовност да обявява за неприложими в Германия тези интеграционни правни норми, които противоречат на основните права и свободи, гарантирани от Германската конституция. Изводът е ясен: европейската интеграция, макар много успешна на терена на икономиката, не предоставя гаранциите за защита на правата на човека, които предоставят националните конституции – и тъй като правата на човека са по-висша ценност, националните конституции следва да се считат поставени над интеграционното право в това отношение²⁵⁷...

За европейското обединение това е съществен проблем. СЕО вече е прогласил (1964 г.²⁵⁸) и упорито наложил в практи-

²⁵⁶ „Solange I“ е работното популярно наименование на дело *BVerfGE 37, 1974, Internationale Handelsgesellschaft v. Einfuhr und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, 271/74, подробно виж в *Common market law review*, No 2/1974, p. 540.

²⁵⁷ Подробен конституционноправен анализ у нас виж единствено при **Сибилла ИГНАТОВА**, *Защита на основните права пред конституционните съдилища в Европа*, дисертация, защитена в Юридическия факултет на Софийския университет „Свети Климент Охридски“ през 2012 г., www.uni-sofia.bg.

²⁵⁸ CJCE, 1964, *Costa c/ENEL*, 6/64, Rec. 1141.

ката си принципа на примат на всяка общностна норма над всяка национална (просто защото „**без това общностният правен ред би изгубил смисъла си**“...).

Конституционният съд в Карлсруе изгражда концепция, която доктрината опростено представя с формулировката: „Националните конституции ще останат извън върховенството на интеграционното право по отношение на защитата на правата на човека **дотогава, докато (solange)** самото интеграционно право не разполага с ефективен механизъм за защитата на тези права поне в същия обем и със същата ефективност“... Към тази концепция не закъснява да се присъедини и Италианският конституционен съд (решение по делото *Frontini*²⁵⁹).

На 5 април 1977 г. е приета **Съвместна декларация на Европейския парламент, Съвета и Комисията на ЕО за основните права**, която подчертава върховната значимост на основните права и в частност на ЕКПЧ²⁶⁰ и изрично цитира практиката на СЕО по делата *Hauer*²⁶¹ и *Nold*²⁶², която се позовава на ЕКПЧ. Тази декларация обаче е лишена от силата на правен източник.

1.2. На 4 април 1979 г. ЕК приема **Меморандум относно присъединяването към ЕКПЧ**, в който ясно посочва **необходимостта** от присъединяване на ЕО към ЕКПЧ и многозначително уточнява: „Ясно трябва да се разбира, че присъединяването на Европейските общности към ЕКПЧ не представлява пречка пред подготвянето на специален Общностен каталог, нито по какъвто и да било начин препятства Съда на Европейските общности да продължи да развива забележителната си практика по защита на основните права“²⁶³... Този меморандум обаче също не поражда преки правни последици.

²⁵⁹ **ИСС**, 1974, *Frontini v. Ministero delle Finanze*, 183/73, подробно виж в *Common market law review*, No 2/1974, p. 372.

²⁶⁰ *Joint Declaration on Fundamental Rights, JOCE*, 1977, C-103.

²⁶¹ **СЈСЕ**, 1979, *Hauer*, 44/79, Rec. 3727.

²⁶² **СЈСЕ**, 14 mai 1974, *Firme I. Nold*, 4/73, Rec. 985 – на бълг. език виж 55 *най-важни решения...*, цит. съч., стр. 190.

²⁶³ *Memorandum of 4 April 1979, Bulletin of the European Communities*, supp. 2/79, § 8.

1.3. Съдът на ЕО е принуден сам да търси решение²⁶⁴. Първоначално той изобщо не споменава ЕКПЧ, но още през 1969 г. по делото *Stauder*²⁶⁵ намира повод да се обяви за компетентен да следи за защитата на правата на човека – като „**общи принципи на интеграционното право**“. За да може да очертае рамката на тези „общи принципи“ – а и дори само за да не бъде упрекнат в скрито нормотворчество..., – през 1970 г. по делото *Internationale Handelsgesellschaft*²⁶⁶ СЕО предпазливо предлага формулата, според която това са „принципи, общи за конституционните традиции на държавите-членки“, а по-късно (1974 г. по делото *Nold*²⁶⁷) добавя в правната основа и международните договори (независимо от наименованието им) на държавите-членки в материята на правата на човека. Разбира се, без това да бъде обявено изрично, сред тези договори е и... ЕКПЧ. Показателна е категоричността на генералния директор на Генерална дирекция „Правосъдие“ на ЕК Франсоаз льо Байл: „Разбира се, основните права бяха интегрирани отдавна в правния ред на Съюза като общи принципи на правото, зачитането на които винаги е било задължение, подчинено на контрола на Съда, а защитата на тези права беше съществен конститутивен елемент на европейската конструкция“.²⁶⁸

През 1975 г. (след като Франция ратифицира ЕКПЧ...) СЕО намира повод по делото *Rutili*²⁶⁹ да го заяви и изрично: ЕКПЧ е

²⁶⁴ Проф. Жаке подчертава особено важната роля на СЕО за утвърждаването на метода на „постепенното инкорпориране“ на ЕКПЧ в правото на ЕС – **Jean-Paul JACQUÉ**, *The Accession of the European union to the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms*, Common Market Law Review, 48, 2011, p. 999.

²⁶⁵ CJCE, 12 novembre 1969, *Stauder c/Ville d'Ulm*, 29/69, Rec. p. 419.

²⁶⁶ CJCE, 17 décembre 1970, *Internationale Handelsgesellschaft*, 11/70, Rec. 1125 – на бълг. език виж 55 най-важни решения..., цит. съч., стр. 51.

²⁶⁷ CJCE, 14 mai 1974, *Firme I. Nold*, 4/73, Rec. 985 – на бълг. език виж 55 най-важни решения..., цит. съч., стр. 190.

²⁶⁸ **Françoise LE BAIL**, *Droits fondamentaux et droits des citoyens – dans : Bénédicte FAUVARQUE-COSSON, Etienne PATAUT, Judith ROCHFELD (dir.), La citoyenneté européenne*, Société de législation comparée, Paris, 2011, p. 113.

²⁶⁹ CJCE, 28 octobre 1975, *Rutili c/ Ministre de l'Intérieur*, 36/75, Rec. 1219 (по повод на незаконна според СЕО забрана за престой на италиански работник във Франция, която противоречи на чл. 4 от ЕКПЧ).

своеобразен каталог, „източник на вдъхновение“ за очертаване на правата на човека като част от основните принципи на правото, общи за държавите-членки. През 1980 г. по делото *Panasonic*²⁷⁰ обаче отново се позовава на общите конституционни традиции и на международните инструменти, по които ДЧ са страни (по това време все още не всички ДЧ на ЕО са страни по ЕКПЧ)²⁷¹.

1.4. Този подход на СЕО се оказва достатъчен, за да бъде свалено напрежението и през 1986 г. Германският конституционен съд намира повод миролюбиво да оттегли резервите си. В решението си, останало известно като *Solange II*²⁷², той прогласява, че новите тенденции в общностното право позволяват да бъде осигурена **достатъчна степен на защита** на основните права на човека – поради което той може да прекрати осъществяването на контрол над актовете на ЕО „дотогава, докато като тази защита остава еквивалентна на защитата, гарантирана от германския конституционен ред“. През 2000 г. в решението по делото *Bananas*²⁷³ той еднозначно потвърждава липсата на всякакво съмнение в това отношение.

1.5. От своя страна през 1989 г. по делото *Wachauf*²⁷⁴ СЕО **отива още по-далеч**: той прогласява, че защитата на основните права обвързва и държавите-членки, когато действат в приложното поле на интеграционното право – и в частност винаги когато приемат актове по изпълнение на общностни правни норми. Разбира се, той прави уговорка: „Основните права, признати от СЕО, не са абсолютни, а трябва да се разглеждат във връзка с тяхната социална функция – следователно могат да се налагат ограничения, свързани с целите от общ интерес, преследвани

²⁷⁰ CJCE, 1980, *Panasonic*, 136/79, Rec. 2033.

²⁷¹ Виж подробно в: **Louis DUBOUIS**, *Les principes généraux du droit communautaire, un instrument périmé de protection des droits fondamentaux* – dans : *Les mutations contemporaines du droit public, Mélanges Benoît Jeanneau*, Dalloz, 2002, p. 77.

²⁷² „Solange II“ е популярното наименование, иначе делото е **BvR 2**, 1986, *Wünsche Handelsgesellschaft*, 197/83; подробно виж в *Common market law review*, No 3/1987, p. 225.

²⁷³ **BVerfGE 102**, 2000, *Bananas*, 147/00.

²⁷⁴ CJCE, 1989, *Wachauf*, 5/88, Rec. 2609.

от Общността, доколкото ограниченията не са непропорционални и не засягат самата същност на тези права“²⁷⁵.

1.6. През 1991 г. по делото ERT CEO по категоричен начин завършва концепцията си: „...Според постоянната съдебна практика правата на човека са неразделна част от общите принципи на правото, спазването на които се осигурява от Съда. За тази цел Съдът взема предвид конституционните традиции на държавите-членки, също както и насоките на международноправните актове по защитата на правата на човека, по които държавите-членки са страни или в чието изработване са участвали... Във връзка с това **ЕКПЧ има особено значение...** Вследствие на това е недопустимо приемането от Европейските общности на актове, несъвместими със спазването на правата на човека, признати и гарантирани по този ред“²⁷⁶. Същата формулировка е използвана еднозначно и по делото *Emesa Sugar* през 2000 г.²⁷⁷

Тази формулировка всъщност очертава рамката на изобилна и особено оригинална съдебна практика на прогласяване като признати и защитени в правото на ЕО/ЕС на редица права на човека. Изрично позоваване на ЕКПЧ като на действаш източник на правото на ЕС намираме едва през 2005 г. по делото *Pupino*²⁷⁸, на основание чл. 6, § 2 ДЕС.

2. Упоритата воля на интеграционния съд за зачитане на ЕКПЧ

Не може и не бива да се отрече – Съдът на Европейските общности в продължение на десетилетия полага огромни усилия, за да утвърди зачитането на ЕКПЧ в рамките на интеграционния правен ред²⁷⁹. Той показва ясна и последова-

²⁷⁵ CJCE, 1989, *Wachauf*, 5/88, Rec. 2609, § 19.

²⁷⁶ CJCE, 1991, *ERT*, 260/89, Rec. I-2925.

²⁷⁷ CJCE, 2000, *Emesa Sugar*, C-17/98, Rec. 615.

²⁷⁸ CJCE, 2005, *Pupino*, C-105/03, Rec. I-5285.

²⁷⁹ Виж анализа на големия Фабрис Пико: **Fabrice PICOD**, *Pour un développement durable des droits fondamentaux de l'Union européenne* – dans: *Chemins d'Europe. Mélanges en l'honneur de Jean-Paul Jacqué*, Dalloz, 2010, p. 527.

телна воля (въпреки че, поне първоначално, нищо такова не е предвидено в Учредителните договори) да действа като „съд по защитата на правата на човека“. При това той се старее както да признае на Конвенцията роля на правен източник в рамките на Общностите и сетне на Съюза, поне като „източник на вдъхновение“ или „каталог“, така и да се съобразява с практиката на Европейския съд по правата на човека в Страсбург (ЕСПЧ). Интеграционният съд развива изобилна практика относно „общите правни принципи“ и „основните правни принципи, общи за конституционните традиции на държавите-членки“²⁸⁰.

Разбира се, това не му попречва през 1996 г. по съображения, които съвсем очевидно не са лишени от привкус на ревност, да се произнесе против присъединяването на Европейската общност към конвенцията...

И в същото време, ако не и именно заради това, той се счита длъжен да продължи и дори да засили дейността си по защита на основните права на човека в рамките на интеграционния правопорядък.

2.1. Примерите за налагане на зачитането на ЕКПЧ в практиката на СЕО/СЕС са изобилни (виж и по-горе). През 2007 г. той еднозначно декларира виждането си за ЕКПЧ като за акт „с особена значимост“²⁸¹. Преди това той многократно се позовава на нея, за да прогласи например редица „общии принципи“ в правото на ЕС, сред които дори и ключовият принцип на недискриминация на основание на гражданство във връзка с чл. 8-11 ЕКПЧ²⁸².

²⁸⁰ Виж напр. **Walter VAN GERVEN**, *The invader invaded or the need to uncover general principles common to the laws of the Member States* – in: **Gil Carlos RODRIGES IGLESIAS, Ole DUE, Roman SCHINTGEN, Charles ELSEN (dir.)**, *Mélanges en hommage à Fernand Schockweiler*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1999, p. 593.

Виж подробно в: **Атанас СЕМОВ**, *Система на източниците на правото на ЕС*, УИ „Св. Кл. Охридски“, С., 2009, стр. 300.

²⁸¹ **СЈСЕ**, 26 juin 2007, *Ordre des barreaux francophones et germanophones*, С 305/05, § 29.

²⁸² „Ограниченията, които една ДЧ налага на чужденците по въпроси от

2.2. Нещо повече – интеграционният съд²⁸³ проявява демонстративна склонност да се съобразява и с практиката на ЕСПЧ, поне относно тълкуванията на основните права²⁸⁴. Проф. Жаке обаче отбелязва: „Промяната е бавна и придружена с последователни изменения в Учредителните договори, при което Съдът и учредителната власт на ЕС си влияеха взаимно. Тази тенденция на инкорпориране достигна своя завършек с Хартата на основните права на ЕС, чийто чл. 53 обявява ЕКПЧ за минимален стандарт на защита на правата на човека в ЕС. В същото време чл. 52 на Хартата налага идентичните права да бъдат тълкувани в светлината на практиката на ЕСПЧ, без да се засяга възможността ЕС да предостави по-висока степен на защита. Така става възможно да се приеме, че материалното съдържание на Конвенцията беше инкорпорирано в правото на ЕС“²⁸⁵.

2.3. От своя страна ЕСПЧ също видимо се стреми да проявява и ясна воля за „интензивен и плодотворен диалог“ с интеграционния съд²⁸⁶, като не се колебае да признава прин-

полицейска компетентност, представляват специфична проява във връзка с един по-общ принцип, закрепен от чл. 8, 9, 10 и 11 от ЕКПЧ, ратифицирана от всички ДЧ на ЕС, и от чл. 2 на Протокол № 4 към конвенцията, подписан в Страсбург на 16 септември 1963 г., които по идентичен начин определят, че „засягането на основание на съображения за вътрешен ред и сигурност на правата, гарантирани от тези разпоредби, не може да надвишава рамките на необходимото за защитата на тези потребности в едно демократично общество“ – CJCE, 28 octobre 1975, *Rutili c/ Ministre de l'intérieur*, 36/75, § 32, Rec. 1219.

²⁸³ Виж особен анализ например в: **Antonio TIZZANO**, *The Role of the ECJ in the protection of Fundamental Rights* – in: **Anthony ARNULL, Piet EECKHOUT and Takis TRIDIMAS**, *Continuity and Change in EU Law. Essays in Honor of Sir Francis Jacobs*, Oxford University Press, New York, 2008, p. 125.

²⁸⁴ CJCE, 2009, *Elgafaji*, C-465/07, Rec. 1921, § 28.

²⁸⁵ **Jean-Paul JACQUÉ**, *The Accession of the European union to the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms*, *Common Market Law Revue*, 48, 2011, p. 1000.

²⁸⁶ Виж подробно „от извора“ (самите съдии в ЕСПЧ), напр. в **F. TULKENS, J. CALLEWAERT**, *Le point de vue de la Cour européenne de droits de l'homme* – dans : *La Charte de droits fondamentaux de l'Union européenne*, Bruylant, 2002, p. 222.

ципната специфика на интеграционния правен ред²⁸⁷. Нещо повече, ЕСПЧ достига до виждането за „**презумпция за еквивалентност**“ на защитата на основните права в Правото на ЕС и по ЕКПЧ в историческото решение по делото **Bosphorus**²⁸⁸ (виж по-долу).

2.4. Би било твърде лесно, ако това разрешение беше достатъчно... Оказва се точно обратното – добрата воля на интеграционния съд нито е достатъчна, нито безусловна... Примерите за **различия във виждането на съдилищата в Люксембург и Страсбург** са ярки и в никакъв случай инцидентни²⁸⁹. Така например през 1989 г. СЕО²⁹⁰ не се колебае да заеме позиция, чувствително различаваща се от тази на ЕСПЧ²⁹¹, спрямо възможността за позоваване на правото на неприкосновеност на личния живот, предвидено в чл. 8 ЕКПЧ относно неприкосновеността на служебните помещения. Някои автори определят тези различия като „нормални етапи в един интензивен диалог между две съдилища, които намират рано или късно приемливо разрешение“²⁹². Други вярват, че „случаите на разминаване между двете съдилища ще стават все по-редки, ако съдът в Люксембург продължава да се позовава директно на практиката на съда в Страсбург, а той от своя страна продължава да отчита както практиката на съда в Люксембург, така и спецификата на интеграционното

²⁸⁷ Виж напр. CEDH, 18 février 1991, *Moustaquim c/ Belgique*, 12313/86; CEDH, 7 août 1996, *Commission c/ Belgique*, 21794/93.

²⁸⁸ CEDH, 30 juin 2005, *Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi c/ Irlande*, 45036/98.

²⁸⁹ Виж напр. **Robin C. A. WHITE**, *The Strasbourg Perspective and its Effect on the Court of Justice: Is Mutual Respect Enough?* – in: **Anthony ARNULL, Piet BECKHOUT and Takis TRIDIMAS**, *Continuity and Change in EU Law. Essays in Honor of Sir Francis Jacobs*, Oxford University Press, New York, 2008, p. 139.

²⁹⁰ CJCE, 21 septembre 1989, *Hoechst AG c/ Commission*, AJ 46/87 et 227/88, § 17-18.

²⁹¹ CEDH, 30 mars 1989, *Chappel c/ Royaume-Uni*, Série A, 152-A, p. 13, § 25 b.

²⁹² **Jean-Marc SAUVÉ**, *L'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne de sauvegarde de droits de l'Homme et des libertés fondamentales*, www.conseil-etat.fr, mai 2011.

право²⁹³. Добрата воля на двете съдилища обаче очевидно не е достатъчна гаранция²⁹⁴. Нещо повече – влизането в сила на Хартата на основните права на ЕС допълнително увеличава предпоставките за създаване на разнопосочна съдебна практика. „Противоречията не бяха много – и мъдростта на съдиите от двете страни беше достатъчна за намиране на компромис, но решенията по делата **Matthews** и **Bosphorus** привлякоха вниманието към все още съществуващия риск. ... Да, конфликтите са малко, но опасността остава реална.“²⁹⁵

2.5. Тези две исторически решения – оказали **много силен натиск** (дори тласък) за постигане на завършена политическа воля относно отношението на ЕС към ЕКПЧ – непременно изискват подробен анализ.

2.5.1. Делото **Matthews**²⁹⁶ – ЕСПЧ се обявява компетентен да контролира правните актове на ЕС.

2.5.1.1. Още през 1999 г. ЕСПЧ е поставен пред необходимостта да преценява съобразеността на съюзен (общностен) правен акт с Европейската конвенция – при това по повод историческия акт на първото в света пряко избиране на международен орган (Европейският парламент) от гражданите. Решение на Съвета на ЕО от 1976 г. изрично урежда реда за участието на гражданите на ЕС в първите преки избори за ЕП. Британският гражданин Матюс завежда жалба пред

²⁹³ **Florence BENOÎT-ROHMER**, *Valeurs et droits fondamentaux dans la Constitution*, Revue trimestrielle de droit européen, 41 (2), avr.-juin 2005, p. 261, spéc. 277.

²⁹⁴ Виж напр. **Conseil de l'Europe**, *Étude sur les questions juridiques et technique d'une éventuelle adhésion de la CE/UE à la CEDH*, DG-II(2002)006, 28 juin 2002.

²⁹⁵ **Jean-Paul JACQUÉ**, *The Accession of the European union to the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms*, Common Market Law Revue, 48, 2011, p. 1001.

²⁹⁶ **CEDH**, 18 février 1999, *Matthews c/ Royaume-Uni*, 24833/94. Хр. Христов определя това решение като „съществен елемент в изграждането на механизма на непряк контрол за съответствие на актовете на Общностното право с ЕКПЧ“ – **Христо ХРИСТЕВ**, *Защитата правата на човека в правото на Европейския съюз* – в: **Атанас СЕМОВ (съст. и ред.)**, *Европа като правова общност*, УИ „Св. Климент Охридски“, Институт по Европейско право, Държавна агенция за младежта и спорта, С., 2007, стр. 105, спец. стр. 134.

ЕСПЧ срещу това решение с твърдението, че то нарушава чл. 3 на Първия допълнителен протокол към ЕКПЧ, в частност относно правото на свободни избори. Решението на Съвета²⁹⁷ изключва територията на Гибралтар (където той живее и която от 1713 г. се разглежда като особена зона под юрисдикцията на Обединеното кралство) от участие в изборите. Според жалбоподателя ЕП отговаря на разбирането за „законодателно тяло“ по смисъла на чл. 3 от Първия допълнителен протокол към Конвенцията и лишаването му по този начин от право на глас нарушава правото на свободни избори.

2.5.1.2. Правителството на Обединеното кралство еднозначно заявява, че не може да носи отговорност, доколкото жалбата не се отнася до негов акт, нито до акт, на който то самò може да повлияе, а ДЧ на ЕС не могат колективно (още по-малко индивидуално) да носят отговорност за общностното право.

2.5.1.3. Изненадващо за мнозина Съдът в Страсбург обявява жалбата за допустима и определя, че **„Конвенцията не изключва предоставянето на компетентност на международна организация“, но „фактът на осъществяването на такъв трансфер не освобождава от отговорност членуващите държави“**²⁹⁸. Разбира се, аргументът, че първичните източници на правото на ЕС по форма са международни договори, е по-скоро неуместен – категоричен постулат в доктрината за правото на ЕС (и най-вече в практиката на Съда на ЕС) е, че Учредителните договори само формално са международни договори, но действат като интеграционни правни източници, като „конституционна харта на една правова общност“²⁹⁹.

²⁹⁷ При това решението следва да се разглежда като част от „конституционния корпус на ЕС“, т.е. част от първичните източници – виж в **Атанас СЕМОВ**, *Система на източниците на правото на ЕС*, УИ „Св. Кл. Охридски“, С., 2009, стр. 201.

²⁹⁸ **СЕДН**, 18 février 1999, *Matthews c/ Royaume-Uni*, 24833/94, р. 2.

²⁹⁹ Виж още през 1964 г. **СЈСЕ**, 1964, *Commission c/ Luxembourg et Belgique*, АЈ 90-91/63, Rec. 1217; **СЈСЕ**, 1963, *Van Gend en Loos*, 26/62, Rec. 3; **СЈСЕ**, 1964, *Costa c/ENEL*, 6/64, Rec. 1141; и най-вече **СЈСЕ**, 1991, *Avis 1/91 (Espace économique européen)*, Rec. I-6079: „ДЕИО, макар и сключен във формата на международен договор, представлява в пълна степен конституционна харта на една правова общност. Според постоянната практика на Съда общности-

ЕСПЧ сякаш лековато (или поне прибързано) приема, че щом една ДЧ е участвала в приемането на даден акт, тя е можела „да предотврати приемането му“³⁰⁰ – поради което носи отговорност (*ratione materiae*) за него. Поради което и Обединеното кралство, и всяка друга ДЧ на ЕС (като страна по Договора от Маастрихт) „носи отговорност по смисъла на чл. 1 на Конвенцията“... Много силен обаче се оказва аргументът, че „става дума за акт, който е поставен извън контрола на Съда на Европейските общности“.

2.5.1.4. За да констатира, че е налице нарушение на ЕКПЧ, Страсбургският съд прибегва до своето особено разбиране за „еволюционно тълкуване на ЕКПЧ“, според което разпоредбите на ЕКПЧ трябва да се тълкуват и прилагат в контекста, валиден към момента на прилагането им, а не към момента на подписване на конвенцията³⁰¹. Така ЕП въпреки неговата особена роля и спецификите на съюзния правен ред трябва да се разглежда като „законодателно тяло“ по смисъла на ЕКПЧ, вкл. и по отношение на гражданите на Гибралтар – и тяхното лишаване от право на глас в изборите за ЕП е нарушение на чл. 3 на Първия допълнителен протокол към ЕКПЧ.

2.5.1.5. Трябва да се признае, че ЕСПЧ полага видими усилия да отчете специфичната правна същност на организа-

те договори създават нов правен ред, в полза на който *държавите са ограничили... суверенните си права и чиито субекти са не само държавите-членки, но и техните граждани*“.

³⁰⁰ През 1987 г. ЕСПЧ отказва да разглежда (при това с разбирането за недопустимост поради явна необоснованост) жалба срещу национален акт, приет в изпълнение на обществена правна норма, която не оставя на националните власти свобода на преценка (при това отново по повод правото на участие в избори за ЕП) – СЕДН, 9. 12. 1987, *Etienne Tête c/ France*, 11123/84.

³⁰¹ Хр. Христов (**Христо ХРИСТЕВ**, *Защитата правата на човека в правото на Европейския съюз* – в: **Атанас СЕМОВ (съст. и ред.)**, *Европа като правова общност*, УИ „Св. Кл. Охридски“, Институт по Европейско право, Държавна агенция за младежта и спорта, С., 2007, стр. 105, спец. стр. 134) посочва като няколко примера: СЕДН, 13. 6. 1979, *Commission européenne des droits de l'homme*, A-231, № 00006833/74, *Marck c/Belgique*; СЕДН, 9. 10. 1979, *Commission européenne des droits de l'homme*, A-32, *Airey c/Irlande*; СЕДН, 23. 3. 1995, *Loizidou c/ Turquie*, A-310.

ционната структура на европейската интеграция³⁰². Въпреки това той отказва да ѝ признае (респ. на ЕС) правото да бъде поставена извън контрола за съобразеност на нейните актове с ЕКПЧ. Така всъщност той еднозначно прогласява, че цялата правна система на ЕС – включително първичните съюзни правни източници – са на общо основание **подчинени** на изискването за съобразеност с ЕКПЧ и респективно **на пряк контрол на ЕСПЧ**. По този начин той **изрично се признава за компетентен да контролира съобразеността с ЕКПЧ на първичните правни източници на ЕС!**

2.5.1.6. Това разбиране ЕСПЧ прилага последователно (макар и без изобилна практика) и по отношение на възможността чрез жалба срещу национален акт по прилагането на съюзен акт всъщност да бъде контролирана съобразеността с ЕКПЧ на интеграционните правни актове – като например:

- регламент (*Procola c/ Luxembourg*³⁰³);
- директива (*Cantoni c/ France*³⁰⁴);
- международен договор (*CFDT*³⁰⁵);
- решение на СЕО (*M & Co c/ Allemagne*³⁰⁶).

Именно този подход намира много ярък израз в последвалото решение по делото *Bosphorus*.

2.5.2. Делото *Bosphorus*³⁰⁷ – ЕСПЧ потвърждава изискването за „еквивалентна защита“ на правата на човека в ЕС.

2.5.2.1. През 2005 г. ЕСПЧ постановява може би най-знаковото си решение, свързано с Европейския съюз. С него ЕСПЧ еднозначно се определя за компетентен (макар и косвено) да

³⁰² Това негово усилие по-рано го довеждаше до разбирането, че е недопустимо завеждането на дело срещу ЕС (ЕО) – виж напр. **СЕДН**, 10. 7. 1978, *Confédération Française Démocratique du Travail c/ Les Communautés européennes*, 8030/77. Тогава ЕСПЧ отказва допустимост на жалбата на френски профсъюз с простия аргумент, че е заведена срещу „лице“, която „не е страна по Конвенцията“ ...

³⁰³ **СЕДН**, *Procola c/ Luxembourg*, 28. 9. 1995, 14570/89.

³⁰⁴ **СЕДН**, *Cantoni c/ France*, 15. 11. 1996, 17862/91.

³⁰⁵ **СЕДН**, 10. 7. 1978, **CFDT c/ Communautés européennes**, 8030/77.

³⁰⁶ **СЕДН**, *M & Co. c/ Allemagne*, 9.1.1990, 13258/87.

³⁰⁷ **СЕДН**, 30. 6. 2005, *Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi c/ Irlande*, 45036/98.

преценява съобразеността на съюзните правни актове с ЕКПЧ – макар и чрез контрола (пряк) над националните правни актове по прилагането им. То дава повод на редица автори да констатират „нова епоха“ в отношенията между ЕС (и неговия правен ред) и ЕКПЧ. Хр. Христов определя въодушевено, че това решение „синтезира цялата досегашна практика на Съда в Страсбург относно формите на непряк контрол за съответствие на актовете на общностното право с разпоредбите на ЕКПЧ и извежда една завършена формула на отношенията между правния ред на Европейските общности и правото по Конвенцията“³⁰⁸. Че формулата е много далеч от всякаква „завършеност“, става ясно много скоро – от целия ход на подготовката на споразумение за присъединяване на ЕС към ЕКПЧ (виж по-долу)...

2.5.2.2. Казусът сам по себе си е сложен и разрешаването му отнема цели 8 години... Югославската държавна авиокомпания ЈАТ придобива³⁰⁹ от турската авиокомпания Bosphorus Airways самолет, който през 1993 г. при кацането си в Ирландия е задържан от ирландските власти в изпълнение на Регламент № 990/93 на ЕС, приет въз основа на Резолюция на Съвета за сигурност на ООН относно налагане на ембарго над Югославия. Югославската компания не може да изпълнява задълженията си спрямо турската (на практика за цели 3 години от общо 4-те години на срока на лизинга), тъй като самолетът е задържан от ирландските власти. Поради това Bosphorus Airways завежда дело срещу ирландските мерки пред ирландски съд. Делото стига до Върховния съд на Ирландия, който отправя преюдициално запитване до Съда на ЕО относно приложимостта на санкциите, определени с регламента на Съвета на ЕС, спрямо компания, която е извън ЕС, т.е. извън неговата юрисдикция.

³⁰⁸ **Христо ХРИСТЕВ**, *Защитата правата на човека в правото на Европейския съюз* – в: **Атанас СЕМОВ (съст. и ред.)**, *Европа като правова общност*, УИ „Св. Кл. Охридски“, Институт по Европейско право, Държавна агенция за младежта и спорта, С., 2007, стр. 137.

³⁰⁹ Учредено е право на собственост, макар и чрез оперативен лизинг...

2.5.2.3. СЕО – при това именно с аргументи за защита на правата на човека (в Босна) – приема, че регламентът правилно се прилага и спрямо самолета на турската компания (макар и собственост на югославската). Естествено ирландският Върховен съд се съобразява с това заключение и отхвърля жалбата на Bosphorus Airways.

2.5.2.4. Тогава Bosphorus Airways завежда дело пред ЕСПЧ с твърдението, че ирландските ограничителни мерки нарушават ЕКПЧ и по-специално правото на собственост, вкл. и по чл. 1 на Първия допълнителен протокол. Изненадващо ЕСПЧ не обявява жалбата за недопустима (*rationae personae*), доколкото всъщност се отнася за национален акт по прилагане на обвързващ общностен акт без никаква свобода на преценка на националните власти (каквото сякаш беше досегашното му разбиране). „ЕСПЧ обаче предпочита да посрещне предизвикателството и да изчисти неяснотите, свързани с отношението между правото на ЕО и правото по ЕКПЧ.“³¹⁰ И тук трябва да се признае, че ЕСПЧ полага усилия да отчете „спецификите“ на интеграционния правопорядък: и установява същественото значение на разграничението дали правнообвързващият общностен акт оставя или не свобода на преценка на националните власти при изпълнението/прилагането му. Той признава, че е възможно държавите да „прехвърлят суверенни правомощия“ – дори изцяло – на друга организация, но отказва да приеме, че това е основание за освобождаването им от отговорност за нарушаване на ЕКПЧ с вътрешни мерки в изпълнение на външните актове в рамките на прехвърлените правомощия.

2.5.2.5. При определянето на основанието за отговорност на Ирландия ЕСПЧ приема, че ирландският правен акт е не в изпълнение на Резолюцията на Съвета за сигурност на ООН, а на правнообвързващ правен акт на ЕО. Той признава, че не е компетентен да контролира актовете на ЕО/ЕС, доколкото не е страна по ЕКПЧ, но е компетентен да контролира нацио-

³¹⁰ Христо ХРИСТЕВ, *Защитата правата на човека в правото на Европейския съюз* – в: Атанас СЕМОВ (съст. и ред.), *Европа като правова общност*, УИ „Св. Кл. Охридски“, Институт по Европейско право, Държавна агенция за младежта и спорта, С., 2007, стр. 138.

налните мерки по прилагането им, да контролира „ефекта“ на общностните актове във вътрешното право на ДЧ. По този начин той **изрично се признава за компетентен да контролира съобразеността с ЕКПЧ на производните правни източници на ЕС! „Конвенцията не прави никакво разграничение според вида на актовете или действията на една държава и не освобождава никоя част от нейния правен ред от прилагането на Конвенцията.“**³¹¹

2.5.2.6. Друг ключов елемент в решението (и съображенията) на ЕСПЧ е разбирането за „еквивалентно ниво на защита на правата на човека в общностния правопорядък“. Това разбиране включва широки изисквания към интеграционното право и съюзните институции – както да е налице „материалноправна (изрична) гаранция за (защита на) правата, защитени от ЕКПЧ“, така и да е налице „надежден механизъм за контрол и съдебна защита“.

2.5.2.7. Така ЕСПЧ стига до формулирането на доктрината за „минималния стандарт“³¹². Христо Христов подчертава, че „следва да се има предвид, че формулата предполага „еквивалентно“, а не идентично ниво на защита. Така ЕКПЧ се очертава като един „минимален стандарт“ в защитата на правата на човека на европейско ниво, под който държавите не могат да паднат, но над който са свободни да отидат, като предвидят по-ефективни гаранции от тези, които изисква Конвенцията“³¹³. Същото разбиране е възприето след това в Хартата на основните права на ЕС, която изрично предвижда, че „доколкото Хартата съдържа права, съответстващи на права, гарантирани

³¹¹ CEDH, 30. 6. 2005, *Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi c/ Irlande*, 45036/98, § 153 – същото виждане и в CEDH, 30. 1. 1998, *Parti communiste unifié de Turquie et autres c/Turquie*, recueil 1998-I, § 29.

³¹² Виж напр. **Fabienne KAUFF-GAZIN**, *L'arrêt Bosphorus de la Cour européenne des droits de l'homme : quand le juge de Strasbourg pallie le retard du constituant de l'Union européenne en matière de protection des droits fondamentaux*, *L'Europe des libertés*, 17/2005.

³¹³ **Христо ХРИСТЕВ**, *Защитата правата на човека в правото на Европейския съюз* – в: **Атанас СЕМОВ (съст. и ред.)**, *Европа като правова общност*, УИ „Св. Кл. Охридски“, Институт по Европейско право, Държавна агенция за младежта и спорта, С., 2007, стр. 141.

от ЕКПЧ, техният смисъл и обхват са същите като дадените им в посочената Конвенция. Тази разпоредба не пречи правото на Съюза да предоставя по-широка защита³¹⁴. Така ЕКПЧ се разглежда като „базова (минимална) европейска конституционна рамка“ на защитата на правата на човека.

2.5.2.8. Възможно е тази концепция за „минимален стандарт“ позволява на ЕСПЧ да заимства мъдрата хитрост на Германския конституционен съд, останала известна с формулата „Solange II“³¹⁵ (виж по-горе), и така да „избегне“ неизбежната крайност системно да констатира противоречие (нарушение) между съюзен правен акт и ЕКПЧ. Съдът еднозначно определя ЕКПЧ като „конституционен инструмент от европейски публичен ред в материята на правата на човека“³¹⁶.

2.5.2.9. Предвид правната рамка на европейската интеграция Германският конституционен съд си създава „**презумпция**“³¹⁷ за „**минимален стандарт**“ на защита на правата на човека в правото на ЕО/ЕС. Основен аргумент за това е ясната воля и постоянната практика на Съда на ЕО (днес СЕС) да разглежда ЕКПЧ като обвързващ ЕС източник и да се съобразява с практиката на ЕСПЧ³¹⁸ (виж подробно по-горе³¹⁹). Философията на презумпцията намира изражение по-късно в изискването за „отчитане на специфичните особености на ЕС“ при присъединяването му към ЕКПЧ (виж по-долу).

2.5.2.10. За всеки случай обаче той приема тази презумпция за **оборима**: във всеки конкретен случай може инцидентно да се установи – макар и само при „очевиден дефицит на

³¹⁴ Харта на основните права на ЕС, чл. 52, § 3.

³¹⁵ **Solange II**, 22. 10. 1986, Case № 2 BvR 197/83 BVerfGE 73, 339 (NJW1987, 577).

³¹⁶ **CEDH**, 30. 6. 2005, *Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi c/ Irlande*, 45036/98, § 156. Това разбиране е потвърдено през същата година по делото **CEDH**, 23. 3. 1995, *Loizidou c/ Turquie*, A-310, § 75.

³¹⁷ Виж в: **Sionaidh DOUGLAS-SCOTT**, *The European Union and Human Rights after the Treaty of Lisbon*, Human Rights Law Review, 2011, p. 645, spec. p. 666.

³¹⁸ Ясна концепция на СЕО по делото **CJCE**, 18 juin 1991, **ERT**, 260/89, Rec. I-2925.

³¹⁹ Виж подробно и в **Sionaidh DOUGLAS-SCOTT**, *A Tale of Two Courts*, Common Market Law Review, 43/2006, p. 629.

защита“, – че правен акт на ЕС се отклонява от „минималния стандарт“ (и това е отликата от „мъдростта“ на Карлсруе, който изисква „системно отклоняване“)... По този начин в значителна степен обезсмисля ефекта от изведената преди това „презумпция“!

2.5.2.11. В крайна сметка благодарение на презумпцията за минимален стандарт в ЕС ЕСПЧ все пак приема по делото, че Ирландия няма да носи отговорност за нарушаване на ЕКПЧ, тъй като е действала в изпълнение на интеграционен правен акт без право на собствена преценка. Доколкото тази презумпция е оборима, ЕСПЧ приема, че в конкретния случай не е налице съюзен правен акт, който представлява очевидно недостатъчно зачитане на правата, гарантирани от ЕКПЧ.

2.5.2.12. Така след 8 години „размисъл“ ЕСПЧ³²⁰ „побързва“ да се произнесе по делото точно в момента, когато в Европа трябва да се реши какво ще се прави след неуспеха на Конституцията за Европа – и може еднозначно да се приеме, че допринася за постигането на политическо съгласие разпоредбата относно присъединяването на ЕС към ЕКПЧ (и то като задължение... – виж по-долу) да бъде включена в текста на новия договор (по-късно наречен „Лисабонски“) и чрез него – в основните разпоредби на ДЕС.

2.5.2.13. Струва ми се очевидно, че разглежданото решение е, деликатно казано, озадачаващо, ако не и непоследователно... То предизвиква много коментари и немалко критики. Критично особено мнение заявяват общо 7 от съдиите по делото (сред които и българският съдия Снежана Ботушарова)!³²¹ Едно от критичните съображения се отнася до това, че по делото ЕСПЧ на практика не разглежда по същество съдържанието на нарушението, а се произнася по принцип, за да отхвърли жалбата. Второ, възниква въпросът дали ЕС ще се ползва постоянно и изцяло от изведената от ЕСПЧ презумпция – и на какво основание ще се различава толкова съществе-

³²⁰ И то чрез своята Голяма камера предвид значимостта на разглеждания проблем...

³²¹ *ЕCHR, Joint Concurring Opinion of Judges Rozakis, Tulkens, Traja, Botoucharova, Zagrebelsky and Garlicki, § 4.*

но от държавите – страни по Конвенцията, за които подобна презумпция е немислима³²² и се разглежда като отклонение от практиката по делото **M. & Co c/ Allemagne**³²³ (виж по-горе). В крайна сметка Проектът за споразумение за присъединяване на ЕС към ЕКПЧ остава много далеч от всякакво разбиране за презумпция – и напротив, почива на принципа за „присъединяване на равна основа с държавите – страни по Конвенцията“ (виж подробно по-долу)...

2.5.2.14. В отговор през 2009 г. ЕСПЧ приема, че презумпцията **Bosphorus** се прилага не само по отношение на националните мерки по приложение на съюзна разпоредба, която не оставя свобода на преценка на съответната държава, но и по отношение на вътрешните за ЕС процедури, вкл. производствата пред СЕО/СЕС (за хода на които се приема, че също са по принцип съобразени с „минималния стандарт“ за правата на човека)³²⁴...

2.6. „Плодотворното“ сътрудничество между СЕО и ЕСПЧ продължава и по отношение на Хартата на основните права³²⁵. Знаково е виждането на ЕСПЧ по делото *Goodwin*³²⁶ от 2002 г., където очертава разбирането за Хартата като за „**споделен източник на вдъхновение**“³²⁷... Лисабонският договор, който най-сетне даде на Хартата правната сила на първичен източник на правото на ЕС (виж по-горе в Първа част), наложи още по-задълбочен и интензивен „диалог“ между съдилищата в Люксембург и Страсбург. Така наречените „хоризонтални клаузи“, като напр. чл. 52, § 3³²⁸, еднозначно

³²² Concurring Opinion of Judge Ress.

³²³ CEDH, *M & Co. c/ Allemagne*, 9. 1. 1990, 13258/87.

³²⁴ CEDH, 20. 1. 2009, *Coöperatieve Producentenorganisatie van de Nederlandse Kokkelvisserij U.A. v. Netherlands*, 13645/05.

³²⁵ Виж например в **Marta CARTABIA**, *Europe and Rights: taking dialogue seriously*, *European Constitutional Law Review*, 5/2009.

³²⁶ CEDH, 11. 7. 2002, *Christine Goodwin c/ Royaume-Uni*, A 28957/95.

³²⁷ **Jean-Marc SAUVÉ**, *L'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne de sauvegarde de droits de l'Homme et des libertés fondamentales*, www.conseil-etat.fr, mai 2011.

³²⁸ „Чл. 52, § 3. Доколкото настоящата Харта съдържа права, съответства-

задължават Съда на ЕС да прилага хартата „в светлината на практиката на ЕСПЧ“³²⁹.

3. Изрично прогласяване на ЕКПЧ за източник на правото на ЕС

Предизвикателството на люксембургските съдии към политическите водачи на Европа не можеше да остане без отговор. Повече от очевидно бе, че става дума за съществен проблем, намереното решение на който е само задоволително и само условно и със сигурност временно. Нямаше как интеграционният законодател да подмине този проблем, без да му даде поне най-обща („рамкова“) нормативна уредба.

3.1. През 1977 г. ЕП, ЕК и Съветът с декларация потвърждават формулата на СЕО. Още през декември 1974 г. обаче Европейският съвет в Копенхаген приема знакова „Декларация относно европейската идентичност“, в която прогласява „воля за зачитане на принципите на представителната демокрация, на върховенството на закона и на социалната справедливост – като крайна цел на икономическия прогрес – и на зачитането на правата на човека, които представляват базовите елементи на европейската идея“³³⁰.

3.2. През 1984 г. общият политически подем на европейската интеграция достига еуфорични измерения. Вдъхновеният от усещането, че може заслужено да се нареди сред „Бащите

щи на права, гарантирани от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, техният смисъл и обхват са същите като в Конвенцията. Тази разпоредба не пречи правото на Съюза да предоставя по-широка защита.“

³²⁹ Напр. по отношение на принципа за ефективна съдебна защита по чл. 47 на Хартата – виж **CJCE**, 13 mars 2007, *Unibet*, C-432/05, р. 37. Това разбиране е потвърдено красноречиво по делото **CJUE**, 22 décembre 2010, *DEB Deutsche Energiehandels- und Beratungsgesellschaft mbH c/ Bundesrepublik Deutschland*, C-279/09.

³³⁰ **Bull. CE**, 12/1973.

на Европа“, смелият италиански политически ум Алтиеро Спинели става инициатор на дързък проект за нов европейски договор, останал в историята именно с неговото име („Проект „Спинели“, малцина отчитат, че той е всъщност политически акт на Европейския парламент). Проектът предвижда бъдещият „европейски съюз“ да има своя материална уредба на основните права, но и Съюзът (трите Общности) да стане страна по ЕКПЧ. Днес, 28 години по-късно, можем с тъга да констатираме, че тази идея едва сега става „политическо акъ“, но все още не е доведена докрай юридически (виж по-долу)...

3.3. Разбира се, проектът на Спинели е твърде смел за времето си – и остава неприет, дори неразбран... Той обаче оказва определено (според някои „много силно“) влияние за натрупването на достатъчно политическа воля за извършването на първата голяма ревизия на УД. **През 1987 г.** влиза в сила **Единният европейски акт (ЕЕА)**, който за първи път включва в правна рамка на европейската интеграция писана разпоредба относно правата на човека (макар и само в преамбюла на ЕЕА): ДЧ декларират воля „заедно да насърчават демокрацията, като се основават на основните права, признати в конституциите и законите на държавите-членки, в Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи и в Европейската социална харта и по-специално свободата, равенството и социалната справедливост“ (3-о съображение), а Европа носи отговорност за утвърждаването „специално на принципите на демокрацията и зачитането на правата на човека, които държавите-членки зачитат“ (5-о съображение).

3.4. През 1989 г. европейската икономическа интеграция стига до ново важно политическо измерение – приемането на **Общностна харта на основните социални права на работниците**. Въпреки вече типичните резерви на британците, поради които Хартата остава под формата на декларация, тя е важна крачка към постепенното изграждане на собствен каталог на основните права.

3.5. От 1991 г. започва налагането на зачитането на основните права чрез инструментите на ЕС в отношенията им с други европейски държави. **В споразуменията** за икономическо и търговско сътрудничество с Албания³³¹ и балтийските страни³³² се въвежда изрично изискване за зачитане на основните права и на демократичните ценности, при нарушаването на което споразумението може да бъде отменено от ЕО едностранно и без консултиране с другата страна (!), останало известно като „балтийска клауза“³³³. Малко по-късно, през 1993 г. в споразуменията за асоцииране на България и Румъния, тази клауза е смекчена – този път под името „българска клауза“... – вече е предвидено „консултиране с другата страна“. Тази клауза се прилага и в споразуменията за партньорство и сътрудничество с бившите съветски републики, които не са обявени за годни кандидати за членство³³⁴.

3.6. Най-решителната междинна крачка е направена през 1993 г. с най-голямата ревизия на УД – **Договорът от Маастрихт**.

Още проектът на Спинели от 1984 година предвижда, че ЕС зачита правата, гарантирани от ЕКПЧ, и че до 5 години ЕС ще договори присъединяването си към конвенцията. Това, както е известно, не се случва – но вместо присъединяване, на 12 април 1989 г. ЕП приема **Декларация за основните права**³³⁵. Същата идея е заложена и в проекта на Договора от

³³¹ **ЮСЕ**, 1991, L 343.

³³² **ЮСЕ**, 1991, L 403. Тази клауза остава известна именно с името „балтийска клауза“ ...

³³³ Така на 11 ноември 1991 г. Съветът взема решение за незабавно прекратяване на споразумението за сътрудничество с Югославия (**ЮСЕ**, 1991, L 315.)

³³⁴ Чл. 49 ДЕС изисква страните-кандидатки да „зачитат ценностите по чл. 2 ДЕС“. За да се пристъпи към преговори за членство, е необходимо Европейският съвет да направи констатация по смисъла на чл. 2 ДЕС, че държавата-кандидат е „европейска и зачита ценностите по чл. 2“. За Република България такава констатация беше направена на 10 декември 1999 г. на заседанието на Европейския съвет в Хелзинки.

³³⁵ *Declaration on Human Rights*, **ЮСЕ**, 1989, C-120/51.

Маастрихт, но междуправителствената конференция не се решава на такава дръзка към онзи момент крачка³³⁶...

3.6.1. Преамбюлът на Договора от Маастрихт (3-о съображение) изрично „потвърждава привързаността към принципите на свободата, демокрацията и зачитането на правата на човека и основните свободи, както и на правовата държава“.

3.6.2. Чл. F, § 2 от ДЕС от 1992 г. за първи път изрично визира ЕКПЧ в правнообвързващ текст, при това с ранг на първичен източник³³⁷: „Съюзът зачита основните права, така, както са гарантирани от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, подписана в Рим на 4 ноември 1950 година, и както произтичат от конституционните традиции, общи за държавите-членки, като общи принципи на Общностното право“.³³⁸ Проф. Беноа-Ромер, ректор на Страсбургския университет, е категорична: „Тази разпоредба беляза първия фундаментален етап в защитата на правата на човека, макар по този начин само символично да консолидира практиката на Съда на ЕО“³³⁹.

3.6.3. Отделно от това, но с огромно практическо значение знаменитият чл. „О“ на ДЕС (след ДА чл. 49, днес също чл. 49 ДЕС), който урежда за първи път процедура за присъединяване на нови държави, изрично изисква страните-кандидатки да зачитат принципите по чл. 6, § 1, за да може изобщо да подадат молба за членство – т.е. това е предусловие за кандидатстване, conditio sine qua non на присъединяването към ЕС. Днес чл. 49 ДЕС препраща към ценностите по чл. 2, което

³³⁶ При и без това много силните страхове, че с ДЕС се създава „федерална държава“, поради което и отпада разпоредбата, която му дава юридическа правосубектност, би било съвсем дръзко ЕС да се уподоби на държава сред страните по ЕКПЧ...

³³⁷ Проф. Жаке нарича това „унилатералистки (едностранен) подход“ – **Jean-Paul JACQUE**, *The Accession of the European union to the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms*, *Common Market Law Revue*, 48, 2011, p. 998.

³³⁸ Виж в *Учредителните договори...*, цит. съч., стр. 137.

³³⁹ **Florence BENOÎT-ROHMER**, *Valeurs et droits fondamentaux dans la Constitution*, *Revue trimestrielle de droit européen*, 41 (2), avr.-juin 2005, p. 261, spéc. 274, note 26.

само условно променя изискването (доколкото ценностите по чл. 2 са правната рамка, която се доразвива в чл. 6 ДЕС).

3.6.4. До ЛД чл. 6 ДЕС определяше, че „Съюзът се основава на принципите на свободата, демокрацията, зачитането на правата на човека и основните свободи, както и на правовата държава като общи за държавите-членки. Съюзът зачита основните права, така, както са гарантирани от ЕКПЧ и както произтичат от конституционните традиции, общи за държавите-членки, като общи принципи на Общностното право“³⁴⁰.

3.6.5. Ревизията от Лисабон внесе почти само редакционни изменения. Така днес ценностите, на които се основава Съюзът, са закрепени в чл. 2 ДЕС, а чл. 6 ДЕС урежда действието на Хартата на основните права на ЕС от 2000 г., приета на 12 декември 2007 г. (§ 1, виж по-горе), присъединяването на ЕС към ЕКПЧ (§ 2, виж по-долу) и разбирането за „общи принципи“ (§ 3³⁴¹).

4. Утвърждаване на тенденцията за защита на правата на човека на равнище Европейски съюз

4.1. Веднага след влизането в сила на Договора от Маастрихт на 1 ноември 1993 г., през декември Европейският съвет в Копенхаген формулира историческите „**Критерии за членство в ЕС**“, в които изрично предвижда като първи критерий „държавата-кандидат да има стабилни институции, гарантиращи демокрацията... и правата на човека“³⁴².

4.2. Гласовете в подкрепа на формално присъединяване на ЕО към ЕКПЧ обаче стават все по-силни – главно с аргумента за опасността от налагане на „двоен стандарт“ и разнопосочна

³⁴⁰ Виж в **Атанас СЕМОВ (съст.)**, *Учредителните договори на ЕО и ЕС. Конституцията на Европа*, УИ „Св. Кл. Охридски“ и Институт по Европейско право, С., 2005, стр. 137.

³⁴¹ За обхвата и особеностите на „общите принципи“ виж подробно в **Атанас СЕМОВ**, *Система на източниците на правото на ЕС*, УИ „Св. Кл. Охридски“, С., 2009.

³⁴² По-подробно за процедурата и критериите за присъединяване към ЕС виж в **Атанас СЕМОВ**, *Европа 12 звезди*, изд. „Сиела“, С., 2004, стр. 112.

съдебна практика по защитата на основните права в Страсбург и в Люксембург. През втората половина на 1993 г. в рамките на белгийското председателство (и с негова енергична подкрепа) се създава **работна група**, на която ЕК възлага³⁴³ да разработи механизъм за присъединяване при зачитане на самостоятелността на Общностния правопорядък и изключителната компетентност на неговата съдебна институция. В хода на работата обаче се очертават сериозни резерви от страна на Франция, Испания и най-вече Обединеното кралство³⁴⁴.

ЕК изготвя **проект на договор за присъединяване на Европейската общност към ЕКПЧ** (именно Европейската общност, тъй като създаденият малко преди това Европейски съюз не е правен субект). Съветът, който според УД може да сключи такъв договор, поисква от СЕО консултативно становище относно съвместимостта на един такъв договор с УД.

4.3. Проектът за договор е изпратен от Съвета на СЕО за предварително становище относно съобразеността му с Учредителните договори. В **историческото си становище Avis 2/94**³⁴⁵ през 1996 г. СЕО проявява едновременно ревност и мъдрост. Формално той е прав: Европейската общност няма компетентност да се ангажира с механизми за защита на правата на човека, просто ДЧ не са предвидили подобна компетентност в рамките на предоставените компетенции на ЕО³⁴⁶.

³⁴³ *Memorandum from the Commission to the Working Group*, SEC(93)1679.

³⁴⁴ „...Силната враждебност на някои държави, които не проявяват силен афинитет към страсбургската система и не искат тя да ангажира Европейския съюз...“ – **Jean-Paul JACQUE**, *The Accession of the European union to the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms*, *Common Market Law Revue*, 48, 2011, p. 1002.

³⁴⁵ **СЈСЕ**, 28 mars 1996, *Avis 2/94*, Rec. I-6079. Впрочем произнасянето на СЕО става точно по времето, когато се водят преговорите за подготвяне на бъдещия Договор от Амстердам. Известно е, че ДЧ обаче не се престапават да включат в него изрична разпоредба относно присъединяването на ЕО/ЕС към ЕКПЧ – то остава в рамките на споровете „за“ или „против“ предоставянето на ЕС на правосубектност.

³⁴⁶ Относно спора дали Европейската общност е „правоприемник“ на ДЧ или поне ползва правата им като страни по ЕКПЧ виж **Pierre PESCATO-RE**, *The Court of Justice of the Communities and the European Convention on Human*

Нещо повече – подобен акт би бил и извън общата рамка на целите на Общността (по чл. 2 ДЕО), поради което не може да се приложи и разпоредбата на чл. 308 (имплицитни компетенции). Но и ревността на СЕО от евентуалната бъдеща водеща роля на ЕСПЧ проличава ясно: „Макар зачитането правата на човека да представлява условие за действителността на общностните актове, следва да се констатира, че присъединяването към Конвенцията ще предизвика съществено изменение на действащия общностен режим за защита на правата на човека, доколкото това предполага вписването на Общността в една различна международна институционална система, също както включването на съвкупността от разпоредби на ЕКПЧ в Общностния правен ред“.

Всъщност „ако ЕС се присъедини към ЕКПЧ, СЕО няма да има последната дума по тълкуването и прилагането на разпоредбите на Конвенцията в общностния правен ред, защото по силата на самата конвенция това право принадлежи на ЕСПЧ“³⁴⁷ ...

Впрочем прави впечатление, че СЕО се задоволява да анализира липсата на компетентност на ЕО и не се спира на другите важни проблеми на евентуалното присъединяване, което запазва неяснотата относно произнасянето му по тях при нов повод (каквото обективно възникна през 2012 г. във връзка с Проекта за споразумение за присъединяване – виж по-долу, Дял III).

Така по същество процесът е спрял за повече от десетилетие. Изводът е ясен: Общността или Съюзът може да стане страна по ЕКПЧ само ако се направят изрични изменения в УД в този смисъл. При всяко следващо изменение на УД неотклонно се внася подобно предложение – но то „остава все в периферията на други, по-спешни въпроси“³⁴⁸.

Rights – in: Melanges Wiarda, Karl Heyman Verlag, 1988, p. 457, и аналогична практика на СЕО относно ОСМТ (ГАТТ): СЈСЕ, 1972, International Fruit Co. et al., АЈ 21-24/72, Rec. 1219.

³⁴⁷ Христо ХРИСТЕВ, *Договорът от Лисабон, нова епоха в защитата на основните права в правото на Европейския съюз – в: Снежана НАЧЕВА (съст.), Европейският съюз след Лисабонския договор – по-близо до гражданите?*, Съюз на юристите в България, изд. „Феней“, С., 2011, стр. 111.

³⁴⁸ „... или често се отхвърля просто защото материята е твърде техническа, за да бъде задълбочено разработена в краткото време, с което разполага

Предстоят още години, в които огромните усилия на политическия елит на обединена Европа са насочени към присъединяването на огромен брой нови държави-членки и свързаните с това проблеми, на практика далеч по-съществени и неотложни от този...

4.4. С Договора от Маастрихт тласъкът е даден и моделът е начертан. Следващите ревизии неотклонно, но плахо продължават напредъка. Междуправителствената конференция, която подготви приемането на **Договора от Амстердам**, започва работа на следващия ден след постановяването на становището на СЕО 2/94 (разбира се, съдиите от Люксембург са се постарали да постановят становището си именно преди МПК да започне работа, за да може да бъде взето предвид виждането им за необходимо изменение на УД!), но правителствените представители не се решават (или се оказват неготови) да направят решителната крачка...

4.4.1. Договорът от Амстердам допълни преамбюла на ДЕС с ново съображение (4-о) относно „привързаността към основните социални права, уредени в Европейската социална харта... и в Общностната харта на основните социални права на работниците“.

4.4.2. Разбира се, особено значимо е допълнението на чл. 6 ДЕС с нова обща и принципна рамка на интеграционния правопорядък – той вече е поставен изцяло в контекста на основните права: „**Съюзът се основава на принципите на свободата, демокрацията, зачитането на правата на човека и основните свободи, както и на правовата държава като общи за държавите-членки принципи**“ (нов § 1 на чл. 6 ДЕС).

4.4.3. Самостоятелно значение има новият чл. 6-а (чл. 13 ДЕО, днес чл. 19 ДФЕС, виж по-горе), който под формата на предоставена на Съвета възможност с единодушие да приема „необходимите мерки“ по същество забранява в ЕС всякаква дискриминация, „основана на различията в пола, расата или

съответната междуправителствена конференция...“ – Jean-Paul JACQUE, *The Accession of the European union to the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms*, Common Market Law Revue, 48, 2011, p. 1002.

етническият произход, религията или убежденията, наличието на физическо или умствено увреждане, възрастта или сексуалната ориентация“.

Разбира се, може да се твърди, че тези важни допълнения имат по-скоро политическа, отколкото правна значимост – за Съда на ЕО всъщност нищо ново не настъпва, той отдавна следва именно такива разбирания. Важно е обаче, че постепенно се отваря вратата за същественото: формалното присъединяване на ЕС към ЕКПЧ.

4.4.4. Най-впечатляващо обаче е въвеждането на нов чл. 7 ДЕС (и след ЛД чл. 7 ДЕС), който урежда възможност за налагане на тежки санкции на всяка ДЧ, която нарушава ценностите на ЕС. Дори да приемем, че тази нова разпоредба също няма пряка връзка с въпроса за присъединяването на ЕС към ЕКПЧ, във всички случаи евентуално грубо незачитане от страна на една ДЧ на защитените с Конвенцията основни права несъмнено е основание за прилагане на процедурата за политическо санкциониране по чл. 7 ДЕС.

4.5. Договорът от Ница, в сила от 2003 г., внася малко, но много съществено допълнение – в чл. 7 се предвижда и нова възможност: Съветът може „да констатира“ дори само „наличие на очевиден риск от тежко нарушение на ценностите на ЕС“ (§ 1),³⁴⁹ т.е. предоставя се възможност и само за тежко политическо порицание (при „риск от тежко нарушение“) преди санкционирането на самото нарушение, респ. преди настъпването му – очевидно именно с оглед на предотвратяване на нарушение.

Процесът обаче остава незавършен: нито Съюзът се присъединява към ЕКПЧ, нито поне е изяснен докрай въпросът за нейното действие в правния му ред. Вместо това с Договора

³⁴⁹ Наложително е да се напомни, че през 2004 г. Съветът изрази готовност да започне такава процедура по отношение на... една от най-стабилните европейски демокрации Австрия – във връзка с открито неонацистката идеология на участващата в управлението националистическа партия на Георг Хайдер!

от Ница се провъзгласява – макар и все още без правнообвързваща сила – Харта на основните права на ЕС.

Така проблемът не само не се решава, но дори се усложнява – вместо да се присъедини към ЕКПЧ, Съюзът се снабдява със собствен инструмент, за който е ясно, че рано или късно ще стане правнообвързващ акт. „Създаването на по-модерна кодификация на основните права за нуждите само на европейската интеграция ще изолира още повече другите държави от Съвета на Европа... Това ще бъде фатално за Европейската конвенция за правата на човека, своеобразен мълчалив отказ от нея...“³⁵⁰ Разбира се, излага се и обратният аргумент – че самите ДЧ притежават в националните си конституции повече или по-малко изчерпателна уредба на основните права, нерядко изключително близка до тази на ЕКПЧ, но това по никакъв начин не пречатства тяхното присъединяване към ЕКПЧ – следователно и наличието на собствен съюзен каталог на основните права не обезсмисля присъединяването и към режима на ЕКПЧ именно в ролята му на външен контрол...

³⁵⁰ **Henry G. SCHERMERS**, *The European Communities under the European Convention on Human Rights*, Legal issues of European integration : law review of the Europa Instituut, University of Amsterdam, Vol. 1/1978, p. 1.

Глава 8

ПРОБЛЕМАТИЧНОТО ПРИСЪЕДИНЯВАНЕ НА ЕС КЪМ ЕКПЧ ВЪПРЕКИ ЕДНОЗНАЧНАТА ПОЛИТИЧЕСКА ВОЛЯ

1. Неуспешният опит с Конституцията за Европа

Твърде необмисленият и по-скоро помпозен, отколкото ефективен порив за приемане на **Конституция за Европа**³⁵¹ отне още близо десетилетие³⁵². Полза обаче все пак имаше: при подготовката на този договор най-сетне се постигна така необходимото политическо съгласие. „Конвентът за бъдещето на Европа е решаващ по две причини. Първо, съставът му вече не е така зависим от междуправителствения формат, а и обсъжданията са публични. Така става трудно за някои враждебни държави-членки да се противопоставят открито на идеята. Второ, Конвентът създаде работна група, председателствана от бившия комисар Антонио Виторино, който, след като е представлявал ЕК при подготовката на Хартата, познава достатъчно добре проблематиката. ...Жребият бе хвърлен и нямаше връщане назад, дори при преработването на проекта във формата на Лисабонски договор.“³⁵³

1.1. Още в преамбюла на Договора за приемане на Конституция за Европа (КЕ) като първо вдъхновение на законодателя са прогласени „ненакърнимите и неотменими права на човешката личност“.

³⁵¹ По този повод виж напр. **Атанас СЕМОВ**, *Плахите реформи на уморена Европа*, Министерство на външните работи, С., 2007.

³⁵² Подготовката започва още през 2001 г. с Декларацията от Лаакен, която, условно, е на 1 декември 2009 г., когато влиза в сила „поправената Конституция“ – Договорът от Лисабон.

³⁵³ **Jean-Paul JACQUE**, *The Accession of the European union to the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms*, *Common Market Law Revue*, 48, 2011, p. 1002.

1.2. В чл. I-9, § 2 КЕ за първи път изрично се предвижда, че „Съюзът се присъединява към Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи“, като пак така изрично (и не случайно!) се подчертава, че „това присъединяване не изменя компетенциите на Съюза, определени от Конституцията“³⁵⁴. В нарочен **Протокол** относно прилагането на чл. I-9³⁵⁵ се предвижда изрично още, че споразумението по присъединяването трябва да отчита „специалните условия за евентуално участие на ЕС в контролните органи по ЕКПЧ и необходимите механизми за гарантиране, че исквете, заведени от държави, които не членуват в ЕС, или от частни лица, ще бъдат заведени правилно срещу държавите-членки и/или Съюза, в зависимост от случая“. Предвижда се и режим на изключенията. С ЛД този протокол е възпроизведен в Протокол № 8 относно чл. 6, § 2 ДЕС³⁵⁶.

1.3. В I-9, § 3 е запазена по същество формулировката на чл. 6, § 2 ДЕС: „Основните права, гарантирани от ЕКПЧ и произтичащи от общите конституционни традиции на държавите-членки, са част от правото на Съюза като общи принципи“.

1.4. Новата Част II обаче конституционализира приетата по-рано без правна сила **Харта на основните права на Съюза**, а чл. II-112, § 3 сякаш небрежно определя, че в случаите, когато уредени в Хартата (за нея – виж по-горе) права съвпадат с права, уредени от ЕКПЧ, „тяхното съдържание и действие са същите като по конвенцията“. Така като че ли се премахват поне предпоставките – и с това страховете, политически и на СЕО – за евентуален „двоен стандарт“ и „сблъсък“ на механизми за защита в спор кой е по-висш.

³⁵⁴ Виж в единственото издание на български език: **Атанас СЕМОВ (съст.)**, *Учредителните договори на ЕО и ЕС. Конституцията за Европа*, Институт по Европейско право и Софийски университет „Св. Кл. Охридски“, С., 2005, стр. 242.

³⁵⁵ Пак там, стр. 409.

³⁵⁶ Виж **Атанас СЕМОВ, Христо ХРИСТЕВ (съст.)**, *Договорът от Лисабон. Консолидирани текстове и коментари*, УИ „Св. Кл. Охридски“, С., 2009, стр. 592.

1.5. Натоварен с твърде много политическа суета и предизвикващ твърде много въпроси, Договорът за приемане на Конституция за Европа през 2005 г. бе **отхвърлен** на референдум във Франция и Холандия и не получи необходимите ратификации. Процесът трябваше да започне почти отначало...

1.6. Политическата воля (аки) обаче е безспорен факт. Ясно е – рано или късно Съюзът ще бъде ангажиран еднозначно с ефективен механизъм за защита на основните права – собствен (Хартата) или общоевропейски (ЕКПЧ). За съдията обаче това не е утеха – той не иска и не може да чака. Както добре отбелязва Христо Христов, мнозина разглеждат решението на ЕСПЧ по делото *Bosphorus* (виж по-горе), постановено след открояването на този проблем, като **опит за „силово присъединяване“** на Съюза към Конвенцията от страна на Съда в Страсбург, доколкото то утвърждава в прилагането на ЕКПЧ някои от последиците, които би имало евентуалното обвързване на ЕС с нея. Така за Съюза е „много по-удачно“ да стане страна по ЕКПЧ, като по този начин има възможността да участва в органите по Конвенцията, а не просто да търпи последиците от непрекия контрол над актовете на интеграционното право чрез актовете на националното право на държавите-членки, приети в приложение на нормите на Общността³⁵⁷.

По време на преговорите, най-съдържателни при германското председателство на ЕС през първата половина на 2007 г., на този проблем се отделя сравнително малко внимание – държавните представители са наясно, че Съюзът трябва да извърви и двата пътя: на създаване на собствен каталог на основните права (Харта) и на оставащото необходимо въпреки това присъединяване към общоевропейския механизъм (ЕКПЧ).

³⁵⁷ **Христо ХРИСТЕВ**, *Договорът от Лисабон, нова епоха в защитата на основните права в правото на Европейския съюз* – в: **Снежана НАЧЕВА (съст.)**, *Европейският съюз след Лисабонския договор – по-близо до гражданите?*, Съюз на юристите в България, изд. „Фенея“, С., 2011, стр. 114.

2. Недовършеното присъединяване на ЕС към ЕКПЧ с Лисабонския договор

Трябва да се признае, че след неуспеха на КЕ при изработването на проекта за нов договор въпросът за създаването на изрична правна основа за присъединяването на ЕС към ЕКПЧ **не поражда вече съществени политически, нито юридически затруднения.**

2.1. Подписан на 13 декември 2007 г. и влязъл в сила на 1 декември 2009 г., **Лисабонският договор реши въпроса изрично и принципно:** според новата редакция на чл. 6, § 2 от ДЕС „Съюзът се присъединява към ЕКПЧ“. Няма съмнение – това е историческа крачка. Това е акт на овластяване на ЕС, **акт на предоставяне на компетентност**, за липсата на която така еднозначно и категорично се произнася СЕО през 2006 г. Присъединяването на ЕС към ЕКПЧ беше наложителен и вече неотложен акт. Заместник-председателят на Държавния съвет на Франция Жан-Марк Сове възкликва: „От плурализма на съдиите и от тяхното взаимодействие, от „организираното многообразие“ могат да се родят засилено единство и равновесие между властите, които са в сърцевината на демокрацията и на правовата държава. Това единство в полза на защитата на правата вече е факт още от началото на диалога между ЕСПЧ и Съда на ЕС. Присъединяването на ЕС към ЕКПЧ обаче трябва да го засили“³⁵⁸.

За съжаление обаче и до днес процесът **не е доведен до край...** Той се оказва препятстван от множество съществени проблеми. Както смело определя посланикът на Франция в София н. пр. Етиен дьо Понсен, „ЕС и държавите-членки не са съгласни да се подчиняват и да получават уроци за правата на човека от една общоевропейска организация, приела държави, в които демокрацията е в съвсем начален стадий. Съдът на ЕС в Люксембург например не желае неговата дейност да

³⁵⁸ Jean-Marc SAUVÉ, *L'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne de sauvegarde de droits de l'Homme et des libertés fondamentales*, www.conseil-etat.fr, mai 2011.

бъде подчинена на юриспруденцията на Европейския съд по правата на човека в Страсбург. Следователно трябва да се вземат наложителни предпазни мерки³⁵⁹ ...

2.2. Предварително очертаните проблеми на присъединяването на ЕС. Въпреки декларираната чрез ЛД категорична политическа воля задължителното (според чл. 6, § 2 ДЕС) присъединяване на ЕС към ЕКПЧ **вече трета година не е постигнато.** Още при приемането на ЛД представителите на държавите-членки, заседаващи в рамките на Междуправителствената конференция за приемането му, ясно констатираха, че са налице няколко съществени проблема, чието разрешаване е възможно и трябва да бъде постигнато, но изисква много предпазливост и мъдрост. Те приложиха към ДЕС **Протокол (№ 8)** („относно чл. 6, § 2 на ДЕС относно присъединяването на ЕС към ЕКПЧ“³⁶⁰). Прави силно впечатление, че става дума именно за протокол (правен акт, годен да поражда правни последици, по същество равен по ранг на УД, графично обособена неделима част от него, а не декларация, каквато се използва по-често, когато става дума само за записване на важни виждания на договарящите се ДЧ!³⁶¹).

2.2.1. Този протокол на практика представлява каталог на съществените юридически проблеми пред присъединяването. Той очертава следните основни проблеми:

– договорът за присъединяване на ЕС към ЕКПЧ „трябва да отразява необходимостта от запазване на специфичните особености на Съюза и неговото право, по-специално относно

³⁵⁹ Етиен ДЪО ПОНСЕН, 27 ключа за Договора от Лисабон, изд. „Колибри“, 2008, С., стр. 81.

Катрин Агно обаче разглежда „Европа от Люксембург като субпродукт на Европа от Страсбург“ ... – Catherine HAGENAU-MOIZARD, *Les droits de l'homme : une ou plusieurs Europe?*, Gazette du Palais, Recueil mai-juin 2008, p. 1563.

³⁶⁰ Виж Атанас СЕМОВ, Христо ХРИСТЕВ (съст.), *Договорът от Лисабон. Консолидирани текстове и коментари*, УИ „Св. Кл. Охридски“, С., 2009, стр. 592.

³⁶¹ Относно действието и значението на протоколите и декларациите към УД виж подробно в: Атанас СЕМОВ, *Система на източниците на правото на ЕС*, УИ „Св. Кл. Охридски“, С., 2009, стр. 75.

- специфичните условия за евентуално участие на Съюза в контролните органи на ЕКПЧ;

- необходимите условия, за да се гарантира, че исковете, заведени от държави, които не членуват в ЕС, или от частни лица, са правилно насочени срещу държавите-членки и/или срещу Съюза“ (чл. 1).

- Споразумението трябва да гарантира, че присъединяването не засяга нито областите на компетентност на ЕС, нито правомощията, предоставени на неговите институции (чл. 2).

- Трябва да се вземат предвид особеното положение на някои ДЧ на ЕС по Конвенцията (дерогациите по чл. 15 ЕКПЧ) и формулираните резерви (по чл. 57 ЕКПЧ) (чл. 2).

- Споразумението по никакъв начин не трябва да засяга особено чувствителния въпрос за задължението (по чл. 344 ДФЕС) на ДЧ на ЕС да решават всички спорове относно правото на ЕС само по предвидения от него начин (т.е. само пред Съда на ЕС).

2.2.2. По същество обаче се очертава и още един кръг проблеми: прилагането на ЕКПЧ в държави, страни по конвенцията, които не членуват в ЕС, спрямо прилаганите там актове на институциите на ЕС³⁶².

Подготовката на присъединяването се оказва изключително трудна и преминава през множество етапи.

2.3. На 17 март 2010 г. (само месеци след влизането в сила на Лисабонския договор на 1 декември 2009 г.) **ЕК** **поиска официално от Съвета мандат за водене на преговори.** **„Присъединяването към ЕКПЧ има политическо, правно и символично значение“**, заявява председателят на ЕК Жозе Барозу. **„То ще осигури една съгласувана система за защита на основните права в целия континент. Това ще допълни защитата, въведена с Договора от Лисабон чрез правно обвързващата Харта на основните права.“** В разпространеното

³⁶² Виж например позицията на евродепутата Мари-Кристин Вержиа: **Marie-Christine VERGIAT, *Mon intervention sur l'adhésion de l'UE a la CEDH et a la CPI*, www.eurocitoyenne.fr, 2011.**

официално съобщение на ЕК по този повод се подчертава, че присъединяването:

- „ще спомогне за изграждането на обща култура на основните права в ЕС;
- ще засили доверието в системата на ЕС за защита на правата на човека и във външната политика на ЕС;
- ще покаже, че ЕС подкрепя Страсбургската система за защита на основните права;
- ще гарантира хармоничното развитие на съдебната практика на Европейския съд (Съда на ЕС – б. м.) и на Европейския съд за правата на човека“³⁶³.

Същото разбиране е закрепено по-късно в преамбюла на Проекта за споразумение за присъединяване на ЕС към ЕКПЧ, където изрично се посочва, че „ЕС се основава на зачитането на правата на човека и основните свободи“, а „присъединяването на ЕС към ЕКПЧ ще подобри единството на защитата на правата на човека в Европа“.

Прави силно впечатление обаче една категорична формулировка на ЕК: „С присъединяването ще бъде въведен допълнителен съдебен контрол в областта на защитата на основните права в ЕС. **ЕСПЧ ще стане компетентен да разглежда нормативни актове на европейските институции, органи и агенции, включително решения на Съда на ЕС (!!!), за това дали са съобразени с ЕКПЧ**“.

Всъщност ЕК слага пръст в раната – най-чувствителният въпрос е именно този за контрола от страна на ЕСПЧ на актовете на институциите на ЕС, включително и решенията на Съда на ЕС.

2.4. На 4 май 2010 г. Европейският съвет (върховният политически орган на ЕС!) прие **Стокхолмската програма „Отворена и сигурна Европа в услуга и за защита на гражданите**“³⁶⁴ – мащабен и значим документ, обединяващ характеристиките на аналитичен преглед и детайлен план за действие.

³⁶³ www.europa.eu.

³⁶⁴ ОВ, С 115, 4. 5. 2010, стр. 1.

Тя бе приета месеци след влизането в сила на ЛД, наследи Програмата от Тампере (1999 г.) и Програмата от Хага (2004 г.) и наложи „възможно най-бързо“ присъединяване на Европейския съюз към ЕКПЧ.

2.4.1. Програмата, наричана не случайно и **„стратегия“**, определя: „Всички предприемани в бъдеще действия следва да поставят на централно място гражданите на Съюза“. Европейският съвет смята, че „през следващите години ще бъде от първостепенно значение да се съсредоточи вниманието върху интересите и нуждите на гражданите. От решаващо значение е мерките в областта на правоприлагането, от една страна, и мерките за защита на личните права и на правовия ред и международните правни норми за защита, от друга страна, да вървят ръка за ръка в една и съща посока и да се подсилват взаимно“.

Това предполага неотложни действия по решаването на въпроса за присъединяването на ЕС към ЕКПЧ и определянето на ясен и устойчив режим на прилагане на ЕКПЧ и ХОПЕС едновременно.

2.4.2. По категоричен начин програмата (т. 2.1. **„Европа, изградена върху основните права“**) определя, че „след влизането в сила на Договора от Лисабон изключително важно е бързото присъединяване на Съюза към ЕКПЧ“ и разкрива особено ясен мотив: „Това ще подсили задължението на Съюза, в т.ч. и на неговите институции, да гарантира, че във всичките му области на действие активно се утвърждават всички основни права и свободи. Съдебните практики на Съда на ЕС и на ЕСПЧ ще бъдат в състояние да продължават да се развиват съгласувано, като укрепват създаването на единна европейска система на основните и човешките права, основана на ЕКПЧ и на тези в ХОПЕС“. Затова Европейският съвет приканва ЕК „в спешен порядък да представи предложение относно присъединяването на ЕС към ЕКПЧ“, а институциите на Съюза – „да използват пълноценно експертния опит на Агенцията на ЕС за основните права“.

3. Многозначителната светкавична реакция на СЕС

Няма как изразените в позицията на ЕК виждания да не смущават силно Люксембургския съдия... От една страна, се създава усещането, че защитата, която той гарантира, е недостатъчна: тя ще се „допълни“ чрез „допълнителен съдебен контрол“ и (едва сега) ще се създаде „**съгласувана система за защита на основните права в целия континент**“... От друга страна, СЕС не само престава да бъде единствена юрисдикция за актовете и действията на съюзните органи, ами дори вече няма да е по същество върховна юрисдикция... ЕК го посочва ясно: дори и неговите актове ще подлежат на контрол пред Страсбургския съд, който изрично се обявява за „финална и върховна инстанция“, пък макар и само по отношение на защитането на правата на човека...

Още на 5 май 2010 г., т.е. на следващия ден след приемането от Европейския съвет на Стокхолмската програма и само дни след като ЕК поисква мандат за водене на преговори и оповестява виждането си за тях – и преди още Съветът да е предоставил такъв мандат (юни 2010 г.), – Съдът оповестява един акт, според мен безпрецедентен и във от всякаква правна форма, озаглавен „**Документ за размисъл на Съда на ЕС във връзка с някои аспекти на присъединяването на Европейския съюз към Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи**“³⁶⁵, но с доста многозначително съдържание.

3.1. В него, макар и с присъщите си деликатни и обтекаеми формулировки, Съдът на свой ред **очертава болезнените въпроси** и заявява достатъчно ясно, че не е склонен да прави компромиси по тях. Интересуващите се от материята нито за миг не са забравили отрицателното му становище от 1996 г. – и си дават ясно сметка, че е напълно възможно да последва ново такова... Разбира се, ситуацията е променена радикално – и люксембургският съд е принуден, а вярваме и искрено мотивиран да не създава пречки, а да допринесе за постига-

³⁶⁵ www.curia.eu.

нето на крайната цел, която според новата редакция на чл. 6 ДЕС е неизбежна. Именно така звучи и неговата встъпителна декларация: „Воден от желание да допринесе към усилията за успешна реализация на проекта за присъединяване, който повдига някои сложни юридически въпроси, Съдът представя следните разсъждения във връзка с конкретен аспект, свързан с начина на функциониране на правораздавателната система на Съюза“ ...

3.2. На първо място Съдът държи ясно да се отчитат неговите заслуги:

- „защитата на основните права в ЕС, чиито основи са закрепени в съдебната практика преди повече от четиридесет години“,³⁶⁶

- „както е видно от неговата практика, Съдът редовно прилага Конвенцията и при това през последните години все по-прецизно се позовава на практиката на ЕСПЧ. Това е причината последният да приеме – предвид наличието на еквивалентна защита на правата на човека в правото на Съюза, – че при определени обстоятелства действа презумпция за съответствие на Договорите с Конвенцията (практика, установена с решението по делото *Bosphorus*³⁶⁷)“.

3.3. След като по този начин дава ясно да се разбере, че не следва по никакъв начин да бъде заобикалян при намирането на най-добро решение, Съдът по същество акцентира върху 4 кръга проблеми на присъединяването към ЕКПЧ³⁶⁸:

– особеностите на ЕС, произтичащи от принципната разлика между интеграционния съюз и суверенните държави, най-вече във връзка с принципа на предоставена компетентност;

³⁶⁶ Решение на Съда от 12 ноември 1969 г. по делото *Stauder*, 29/69, Recueil, стр. 419.

³⁶⁷ Решение на ЕСПЧ по делото *Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret Anonim Sirketi (Bosphorus Airways) c/ Irlande* [GC], № 45036/98, CEDH 2005-VI.

³⁶⁸ Поради особеното значение на използваните от Съда формулировки възпроизвеждам текста със съкращения, но без никаква намеса... Само подчертаванията в текста са мои.

– възможността за ограничаване (ако не отнемане) на изключителната роля на Съда на ЕС единствен да тълкува правото на ЕС – възниква възможност частните лица да атакуват националните мерки по прилагането на правото на ЕС и след изчерпване на вътрешните правни способности да отнесат въпроса до ЕСПЧ;

– поради това е необходимо да се използват максимално ефективно възможностите за защита на правата на човека в ЕС, за да се сведе до минимум ангажирането на ЕСПЧ – като се постигне максимална ефективност на правораздаването вътре в държавите-членки и се използват в пълна степен механизмите за съдебна защита вътре в ЕС (от съдилищата в рамките на Съда на ЕС);

– за да се гарантира еднообразна съдебна практика, е необходимо евентуалното произнасяне на ЕСПЧ относно противоречие на съюзен правен акт задължително да се предшества от произнасяне на СЕС („задължително вътрешен контрол преди външния“).

Анализът на тези проблеми и аргументирането на необходимите разрешения от страна на Съда на ЕС налагат тази част от Документа за размисъл на Съда на ЕС от 5 май 2010 г. да се цитира пълно³⁶⁹:

• „Присъединяването на ЕС като организация за регионална интеграция³⁷⁰ зависи от конкретни условия, различни от предвидените за присъединяването на държавите. В съответствие с член 6 ДЕС присъединяването всъщност „не променя областите на компетентност на Съюза, така както са определени в Договорите“ (чл. 6, § 2 ДЕС), а съгласно приложен към Договорите протокол, който следователно има същата юридическа сила като тях, споразумението относно присъединяването „трябва да отразява необходимостта от запазване на специфичните особености на Съюза и на правото на Съюза“.

• Сред специфичните особености на Съюза и на правната му система е, че по общо правило неговата дейност поражда последици за частноправните субекти по принцип посредством нацио-

³⁶⁹ Подчергаванията са мои.

³⁷⁰ Една нова и особено интересна формула...

нални мерки за привеждане в действие или за прилагане. В този смисъл, за да получат защита на основните си права в рамките на дейността на Съюза, обикновено частноправните субекти трябва да се обръщат към националните структури, и по-специално към юрисдикциите на държавите-членки. Ако в конкретния случай частноправен субект е недоволен от предоставената му на национално ниво защита, след изчерпване на вътрешноправните средства в това отношение той може да подаде жалба срещу съответната държава-членка пред ЕСПЧ. По този начин, като оспорват националните мерки за прилагане или привеждане в действие на правото на Съюза, частноправните субекти могат непряко да повдигнат спор във връзка с дейността му.

- С оглед предстоящото присъединяване на Съюза към Конвенцията тази специфична особеност на неговата правораздавателна система трябва да се съобрази с принципите, които уреждат функционирането на въведените с Конвенцията механизми за контрол, и по-специално с принципа на субсидиарност. Съгласно този принцип държавите, които са ратифицирали Конвенцията, трябва да гарантират спазването на закрепените от нея права на национално равнище, а ЕСПЧ трябва да се увери, че те действително изпълняват задълженията си. Следователно преди всичко националните органи и юрисдикции трябва да предотвратяват или при нужда да разглеждат и санкционират нарушенията на конвенцията³⁷¹.

- На основание на споменатия принцип на субсидиарност и с цел да се гарантира прилагането му в рамките на подготовката за присъединяване Съюзът трябва да се увери във възможността външният контрол от органите по Конвенцията във връзка с дейността му, която може да бъде предмет на обжалване пред Европейския съд по правата на човека, да се предшества от ефективен вътрешен контрол от страна на юрисдикциите на държавите-членки и/или тези на Съюза³⁷².

- В рамките на установената с Договорите правораздавателна система на Съюза Съдът осигурява спазването на правото при тях-

³⁷¹ Виж „Меморандум на председателя на Европейския съд по правата на човека до държавите с оглед на предстоящата конференция в Интерлакен (конференция относно бъдещето на ЕСПЧ, проведена в Интерлакен през февруари 2010 г.)“ от 3 юли 2009 г., стр. 4, на разположение на сайта на ЕСПЧ.

³⁷² Ето тук като че ли особено деликатно, но много категорично Съдът на ЕС дава знак, че той трябва да запази своята водеща роля!

ното тълкуване и прилагане³⁷³ и предвид функцията си за контрол на законосъобразността на актовете на институциите е компетентен³⁷⁴ при необходимост да **обяви акт на Съюза за невалиден**. Действително съгласно постоянната съдебна практика всяка национална юрисдикция е компетентна да разгледа валидността на акт, приет от органите на Съюза, но националните юрисдикции, независимо дали актовете им подлежат на съдебен контрол съобразно вътрешното право или не, не са компетентни сами да установяват невалидността на такива актове. Следователно, за да се запази **еднаквостта при прилагане на правото на Съюза**, както и за да се гарантира необходимата **съгласуваност на системата за съдебна защита на Съюза**, невалидността на негов акт³⁷⁵ трябва при необходимост да се установява **само от Съда**. Това изключително правомощие е неразделна част от компетенциите на Съда, а следователно и от „предоставените (на институциите на Съюза) правомощия“, които в съответствие с Протокол № 8 не трябва да бъдат засегнати от присъединяването³⁷⁶.

- За да се запази тази характеристика на системата за съдебна защита на Съюза, е важно да се **избегнат случаите, в които би се наложило Европейският съд по правата на човека да се произнесе във връзка със съответствието на акт на Съюза с конвенцията, без преди това Съдът да е имал възможност да се произнесе окончателно по този въпрос**.³⁷⁷

- ...Разбира се установената от Конвенцията система действително не поставя във всички случаи като условие за допустимостта на жалба до ЕСПЧ предварителното сезиране на върховна юрисдикция, която да се е произнесла във връзка с твърдението за нарушение на основни права от страна на разглеждания акт. Все пак важното в описаната по-горе хипотеза е не Съдът да действа като върховна юрисдикция на Съюза, а правораздавателната му система да се уреди така, че при наличие на оспорен акт на Съюза да има възможност да се сезира негова юрисдикция, за да се осъществи вътрешен контрол преди упражняването на външен контрол.³⁷⁸

³⁷³ Член 19, параграф 1, първа алинея ДЕС.

³⁷⁴ Разбирай „Само той!“ ...

³⁷⁵ Виж Решение на Съда от 22 октомври 1987 г. по делото *Foto-Frost*, 314/85, Recueil, стр. 4199.

³⁷⁶ Член 2, първо изречение от протокол № 8.

³⁷⁷ Можем да приемем, че това е ядрото, най-същественният проблем!

³⁷⁸ Ето отново – и още по-категорично – поставяне на същностния проблем за външния контрол...

- Следователно е важно да съществува механизъм, гарантиращ възможността за ефективно сезиране на Съда по въпроса за валидността на акт на Съюза, преди Европейският съд по правата на човека да се произнесе във връзка със съответствието на същия с конвенцията, с което присъщият за нея принцип на субсидиарност ще бъде спазен и едновременно с това ще се гарантира правилното функциониране на правораздавателната система на Съюза.³⁷⁹

...Категоричността на Съда на ЕС не може да не впечатлява! А уж съдът говорел само чрез съдебните си актове?...

3.4. Възможността Съдът на ЕС да „защити“ своите виждания докрай е гарантирана от изричното изискване на Съвета³⁷⁹ след приемането на окончателния проект за Споразумение (14 октомври 2011 г.) ЕК (като водеща преговорите) да поиска от Съда на ЕС консултативно становище (по чл. 218, § 11 ДФЕС) за съобразеността му с УД. Така се открива нова възможност интеграционният съд да препятства присъединяването – както го направи през 1996 г. по отношение на присъединяването на Европейската общност... Разбира се, ако Проектът за споразумение за присъединяване на ЕС към ЕКПЧ е в достатъчна степен съобразен с вижданията на СЕС (склонен съм да считам, че в проекта от 14 октомври 2011 г. това е постигнато... в достатъчна степен – виж по-долу), той не би повторил своето отрицателно становище от 1996 г. Но е вярно и обратното: ако СЕС установи противоречие с УД, ще е необходимо или споразумението да се предоговори (по-вероятно), или УД да бъдат изменени с оглед премахване на противоречието. Това впрочем обяснява и нетипично активната роля на СЕС при преговорите и подготовката на споразумението за присъединяване и голямото внимание, което преговорният екип отдава на неговите виждания (и предупреждения³⁸⁰).

³⁷⁹ *Council of the EU* – Note 10817/10, RESTREINT, UE FREMP 27 JAI 523 CONOM 153 COSCE 17.

³⁸⁰ Виж **Tobias LOCK**, *Walking on a Tightrope: the Draft ECHR Accession Agreement and the Autonomy of the EU Legal Order*, *Common Market Law Revue*, 48, 2011, p. 1025.

Точно в разгара на преговорите, макар и по друг повод (проекта за споразумение за Европейски патентен съд), СЕС ясно посочва, че „едно международно споразумение би могло да засегне неговите правомощия, поради което трябва да са спазени изискванията за зачитане на съществените особености на тези правомощия и следователно няма обратен ефект върху автономията на правния ред на ЕС“³⁸¹.

3.5. След поредица от редовни работни срещи между делегации на ЕСПЧ и СЕС, на 17 януари 2011 г. те приемат **общо виждане** относно присъединяването на ЕС към ЕКПЧ и в частност относно предварителното сезиране на СЕС по делата, по които ЕС е „втори ответник“. Председателите на двете съдилища излизат с **Обща декларация**³⁸², която се приема за важна референция по време на преговорите³⁸³ за изготвяне на споразумението за присъединяване (виж по-долу).

4. Започване на преговорите за присъединяване

За европейските институции, както и за европейските лидери няма съмнение – разпоредбата на новия чл. 6, § 2 ДЕС, добавена с Лисабонския договор, не просто създава необходимата правна основа (така еднозначно поискана от СЕО още през 1996 г.) за присъединяването на ЕС към ЕКПЧ, но и еднозначно закрепва ЗАДЪЛЖЕНИЕ това да бъде направено. Така не просто се открива възможност, а се **възлага** на институциите на ЕС да направят **всичко необходимо** за осъществяване на така желаното присъединяване. Според дългогодишния Главен юрист на ЕС проф. Жан-Пол Жаке, който изготвя още през март 2010 г. специално становище по въпроса, „неизпъл-

³⁸¹ CJ, 8 mars 2011, Avis 1/09.

³⁸² *Communication commune des présidents Costa et Skouris*, www.curia.europa.eu/jcms/jcms/P_64268.

³⁸³ Проф. Жаке определя „сътрудничеството“ между двете съдилища по този въпрос като „паралелни преговори“ – **Jean-Paul JACQUE**, *The Accession of the European union to the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms*, *Common Market Law Revue*, 48, 2011, p. 996.

нението на това задължение ще бъде основание за завеждане на дело пред Съда на ЕС за противоправно бездействие”.³⁸⁴

На **26 май 2010 г.** Комитетът на министрите на Съвета на Европа (1085-о заседание³⁸⁵) предоставя *ad hoc* мандат на Управителния комитет по правата на човека „за изготвянето заедно с представители на ЕС на необходимия правен инструмент за присъединяването на ЕС към ЕКПЧ” – „не по-късно от 30 юни 2011 г.”³⁸⁶. След като ЕК изпълнява заръката на Европейския съвет и внася проекторешение³⁸⁷ и след задълбочено проучване в експертни работни групи и публично заседание, на **4 юни 2010 г.** Съветът по правосъдие и вътрешни работи с единодушие³⁸⁸ одобрява мандат за водене на преговори³⁸⁹ за присъединяване на ЕС към ЕКПЧ на основание чл. 6, § 2 ДЕС, като припомня призива на Стокхолмската програма за

³⁸⁴ Jean-Paul JACQUÉ, *L'adhésion à la Convention européenne des droits de l'homme. Note à l'attention de la Commission institutionnelle en vue de l'audition du 18 mars 2010*, www.europa.eu.

Вече само теоретичен, но интересен остава въпросът коя институция би носила отговорност при неизпълнението на това „задължение”, а и към кой момент и на какво основание (при очевидна липса на срок) би се определил моментът на бездействието, респ. неизпълнението на задължението... Е, както и кой би завел такова дело...

³⁸⁵ CM/Del/Dec(2010)1085, 26 mai 2010.

³⁸⁶ CM/Del/Dec(2010)1085F/ 28 mai 2010.

³⁸⁷ От своя страна на 26 май Комитетът на министрите на Съвета на Европа предоставя *ad hoc* мандат на Управителния комитет по правата на човека „за изготвянето заедно с ЕС на необходимия правен инструмент за присъединяването на ЕС към ЕКПЧ”.

³⁸⁸ Някой от почитаемите читатели да си спомня в България да са се провели дебати – обществени или парламентарни – по този повод? Аз не – въпреки че в края на 2009 г. като заместник-председател на Народното събрание настоявах за това...

³⁸⁹ Текстът на решението на Съвета за даване на мандат (т.е. съдържанието на мандата) не е публичен. Все пак виж: *Council of the EU – Note 10817/10, RESTREINT, UE FREMP 27 JAI 523 COHOM 153 COSCE 17 и Прессъобщение на Съвета* от 4 юни 2010 г., 10630/1/10 REV 1, PRESSE 161, PR CO 1.

Неговото съдържание намираме отразено точно в Проекта на ЕК за споразумение за присъединяване на ЕС към ЕКПЧ, който анализирам подробно по-надолу.

неотложни действия и възлага на ЕК да проведе преговорите за изработване на споразумение за присъединяване.

Съветът натоварва ЕК и да формира **Работна група по основните права, гражданските права и свободното движение на лица** (Working Party on Fundamental Rights, Citizens Rights and Free Movement of Persons (FREMP) като специален комитет по смисъла на чл. 218, § 4 ДФЕС. Задачата е редовно да се консултира преговорният процес относно точното спазване на предписанията на чл. 6, § 2 ДЕС и Протокол № 8 в светлината на водещите принципи за зачитане на (използваният израз е „неутралитет по отношение на“...) правомощията на ЕС, на зачитане на задълженията на ДЧ, на принципа на автономно тълкуване на правото на ЕС и на принципа на равнопоставеност между страните по ЕКПЧ.

4.1. В информационната бележка на Съвета по този повод се потвърждава същото разбиране: „Когато ЕС стане страна по Конвенцията, ЕСПЧ ще може да контролира всеки акт на неговите институции и органи дали е съобразен с ЕСПЧ. Това ще означава, че всички, които считат своите права за нарушени от институциите на ЕС, могат да отнесат въпроса до ЕСПЧ, след като изчерпят националните правни средства. **Съдът в Страсбург ще бъде финалната и върховна инстанция** за осигуряването на защитата на основните права“. И по-надолу: „Присъединяването ще допълни съюзната система за защита на основните права на гражданите и следователно има символично и практическо значение за гражданите на ЕС и за всеки, който живее в Съюза. Символично значение, защото чрез присъединяването на ЕС като публична власт всички негови действия се подчиняват на външен съдебен надзор и контрол по въпросите на правата на човека. Това ще засили доверието в системата за защита на правата на човека в Европа...“.

Повече от ясно е: дълбокият смисъл на присъединяването на ЕС към ЕКПЧ е осигуряването на още един силен механизъм за гарантиране на съобразеността на съюзните правни актове (всички?!), с универсалния европейски каталог на основните права. Това обаче също така категорично не озна-

чава, че съществуващият извън ЕСПЧ съюзен механизъм за това гарантиране е неефективен, нито дори недостатъчно ефективен. То не означава, че Съдът на ЕС не предоставя (в достатъчна степен) подобна гаранция. Подобен извод би бил крайно неуместен – дори самият ЕСПЧ ясно приема, че СЕС дава достатъчно добра защита.

Логиката е друга: без да е държава, ЕС е властова структура – и независимо от високата ефективност на нейния вътрешен правосъден механизъм тя следва също да бъде обхваната от европейската система на допълнителен контрол за зачитане на основните права, изграден още през 1950 г. с ЕКПЧ. И най-образцовата европейска правова държава е подчинена на такъв допълнителен външен контрол от страна на ЕСПЧ – дори най-правовите държави в най-голяма степен³⁹⁰. Напълно естествено – и безусловно необходимо – е и Европейският съюз, също като държавите способен да създава правни актове, засягащи правната сфера на гражданина, да бъде подчинен на същия външен контрол.

4.2. На 7 юли 2010 г. ЕК започва преговорите, „за да могат гражданите да се възползват скоро от по-солидна и по-съгласувана защита на основните права в Европа“, по думите на комисаря по правосъдие, основните права и гражданството Вивиан Рединг. Тя определя, че по този начин се „създава липсващият свързващ елемент в европейската система за защита на основните права, като гарантираме съгласуване между подходите на Съвета на Европа и на Европейския съюз“.

Прави силно впечатление обаче формулировката на комисаря: „ЕС има важна роля за по-нататъшното укрепване на системата на Конвенцията за основните права. Хартата на основните права на ЕС е много добро предварително условие за успешното съгласуване на идеите на участващите в преговорите партньори“.

³⁹⁰ Германия например традиционно е сред държавите, срещу които са заведени най-голям брой дела в ЕСПЧ – не заради много големия брой нарушения, а заради много високото равнище на правосъзнанието на нейните граждани като граждани на истинска правова държава.

Така Хартата на ЕС се поставя в контекста на общоевропейската система за защита на основните права – и ясно се отхвърля всяка идея за конфликт или лишен от единство на юриспруденцията паралелизъм на двата правни каталога на основните права. Допълнителна гаранция за това е изискването – и споделеното разбиране! – за пълна приложимост на практиката на ЕСПЧ по правата, защитени и от Хартата (виж по-горе)³⁹¹.

5. Последни стъпки по присъединяването

През втората половина на 2010 г. и през цялата 2011 г. се предприеха **сериозни усилия за намиране на разумно разрешение и подготовка на присъединяването**. Може еднозначно да се посочи, че подготвените документи отразяват с внимание изразената през май 2010 г. позиция на Съда на ЕС... Представители на ЕК и експерти от Управителния комитет по правата на човека на Съвета на Европа „ще се срещат редовно“, за да подготвят споразумението за присъединяване.

5.1. През юли 2010 г. се създава неформална³⁹² работна група, включваща Управителния комитет по правата на човека на Съвета на Европа (Comité directeur pour les droits de l'Homme du Conseil de l'Europe – CDDH) и представители на ЕК (общо с краткото наименование CDDH-UE). Работната група се състои от 14 членове – 7 представители на ДЧ на ЕС и 7 представители на другите държави, страни по ЕКПЧ, определени въз основа на експертен капацитет. Тази група провежда 8 работни срещи с отговорни представители на ЕК. Работната група провежда и серия от срещи с представители на гражданското общество.

³⁹¹ Виж и публикувания на сайта на Съвета на Европа неподписан коментарен документ: CoE, 30. 6. 2011, *Accession by the European Union to the European Convention on Human Rights. Answers to frequently asked questions*.

³⁹² „Неформална“, защото не включва представители на всички 27 ДЧ на ЕС, още по-малко на всички 47 страни по ЕКПЧ.

5.2. Още през февруари 2011 г. (на 6-ото заседание) групата представи *Проект за споразумение за присъединяване на ЕС към ЕКПЧ*³⁹³. Почти веднага обаче този проект е определен като „прибързан“ или „недовършен“, но във всички случаи представляваше много важна крачка напред.

5.3. По време на своето 7-о съвместно заседание с ЕК през май 2011 г. Работната група прие **преработен Обяснителен доклад относно присъединяването на ЕС към ЕКПЧ**³⁹⁴, в който за първи път се предлага цялостна формула относно присъединяването на ЕС към ЕКПЧ и в частност относно съществуващите проблеми.

5.4. Работната група на Управителния комитет по правата на човека на Съвета на Европа и Комисията на ЕС заседава 8 пъти от юли 2010 г. до юни 2011 г. На извънредно заседание на **14 октомври 2011 г.** е приет окончателният текст на *Проект за правен инструментариум за присъединяването на ЕС към Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи*³⁹⁵. В неговия § 9 се посочва, че за повечето от 47-те държави, страни по ЕКПЧ, този проект е „приемлив и балансиран компромис“, което следва да означава, че сключването му е напълно възможно и предстоящо.

Този проект включва 3 акта:

- Проект за споразумение за присъединяване на ЕС към ЕКПЧ;
- Проект за разпоредба (№ 18), която да бъде добавена към Правилата на Комитета на министрите за наблюдението на изпълнението на съдебните решения;
- и Проект за Обяснителен доклад по споразумението.

³⁹³ *Projet d'accord d'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme*, Document CDDH-UE (2011) 04, 25 février 2011.

³⁹⁴ *Projet révisé de rapport explicatif de l'accord d'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme*, Document CDDH-UE (2011) 08, 2 mai 2011.

³⁹⁵ CDDH(2011)009 2, 14 octobre 2011, Rapport du Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH) au Comité des Ministres sur l'élaboration d'instruments juridiques pour l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des Droits de l'Homme.

5.5. В доклада към проекта за изработване на правните инструменти се очертават **ключовите правни рамки**: Проектът за споразумение за присъединяване „се състои от 12 члена и цели да запази равенството на правата на всички лица в системата на Конвенцията, правата на жалбоподателите в производствата по Конвенцията и равенството на всички високодоговарящи страни³⁹⁶. Механизмът за контрол по Конвенцията е запазен, доколкото е възможно, и е приложен спрямо ЕС, както спрямо всяка друга високодоговаряща страна, като са направени само **напълно необходимите изменения**. ЕС би трябвало по принцип да се присъедини към Конвенцията на равна нога с другите високодоговарящи страни, което означава да има същите права и задължения. Отчита се обаче, че ЕС не е държава и поради това ще са необходими определени адаптирания на разпоредбите“. Представителите на държавите, страни по Конвенцията, определят проекта като „приемлив и балансиран компромис“. Представителите на ЕК подчертават нуждата от последващи дебати в рамките на ЕС (включително и за да се отчетат някои изразени резерви на отделни държави, а и позициите на всичките 27 ДЧ на ЕС, не всяка от които е представена в работната група, и „постигане на максимална прозрачност“).

5.6. Разпоредбите на споразумението (които ще бъдат разгледани по същество по-надолу при анализа на отделните правни проблеми на присъединяването) се отнасят до:

– Преамбюл: подчертава се между другото, че „частните лица ще имат правото да подлагат на *външния контрол на ЕСПЧ* актовете, мерките и бездействието на ЕС“, като същевременно „присъединяването на ЕС, предвид *неговия специфичен правен ред* изисква определено адаптиране на системата на Конвенцията“;

– чл. 1: обхват на присъединяването и изменения на чл. 59 ЕКПЧ (относно подписването и ратифицирането);

– чл. 2: относно резервите по ЕКПЧ и протоколите към нея (в проекта за Споразумение такива не се предвиждат);

³⁹⁶ Разбирай държавите-членки на СЕ (и страни по ЕКПЧ), държавите-членки на ЕС именно в това им качество и самият ЕС като недържавен правен субект и бъдеща страна по конвенцията, редом с държавите.

- чл. 3: относно механизма на втория ответник;
- чл. 4: относно делата между „страните“;
- чл. 5: относно тълкуването на чл. 35 и чл. 55 ЕКПЧ (във връзка с окачествяването на производството пред СЕС);
- чл. 6: относно избирането на съдия от ЕС;
- чл. 7: относно участието на ЕС в Комитета на министрите на Съвета на Европа;
- чл. 8: относно участието на ЕС в разходите по прилагането на Конвенцията;
- чл. 9: относно съотношението на ЕКПЧ с други споразумения;
- чл. 10: относно подписването и влизането в сила на споразумението;
- чл. 11: относно резервите по самото Споразумение;
- чл. 12: относно уведомяването („нотифицирането“).

5.7. Споразумението трябва да бъде сключено между 47-те държави, страни по Конвенцията, от една страна, и ЕС (вече като ЮЛ), от друга страна.

5.7.1. В ЕС се прилага общата процедура по чл. 218 ДФЕС (стар чл. 300 ДЕО). ЛД предвиди изрично в чл. 218, § 6, б. „а“ и § 8 и 10 приложимата процедура относно сключването на такова споразумение: решението трябва да се вземе от Съвета на ЕС с единодушие. ЕП трябва да бъде информиран подробно на всички етапи от преговорите (§ 8) и накрая да одобри решението (§ 6).

5.7.2. В чл. 218, § 8, ал. 2, изр. 2-о, ДФЕС изрично се предвижда решението на Съвета за сключване на споразумение за присъединяване към ЕКПЧ да се приеме с единодушие на ДЧ³⁹⁷ и да влезе в сила след „одобряване“ от всички ДЧ „в съответствие с техните конституционни изисквания“ (т.е. и след ратификация в държавите, където това е задължително по конституция, сред които може да се смята, че е и България). За целта те се задължават да направят всичко необходимо „за безпроблемно и бързо провеждане на разговорите, което да позволи присъединяването да стане възможно най-скоро“.

³⁹⁷ Което пък съгласно чл. 238, § 4 ДФЕС означава в Съвета нито една ДЧ да не гласува „против“, но е напълно възможно гласуване „въздържал се“.

5.7.3. Член 218, § 6, ал. 1, б. „а“, т. „ii“ ДФЕС изрично предвижда споразумението за присъединяване към ЕКПЧ да бъде „одобрено“ от ЕП (с „просто“ мнозинство от гласуващите, тъй като за този случай не е предвидено друго³⁹⁸). Според чл. 218, § 6, б. „а“, т. „V“, изр. 2-о ДФЕС ЕП и Съветът „могат в случай на спешност да се споразумеят за срок за даване на одобрението“ на ЕП.

5.7.4. ЕС и отделните държави могат да изразят резерви – възможност, за която при обсъждането на проблемите силно се настояваше.

Поради съображения за правна сигурност чл. 2 на Проекта за споразумение за присъединяване на ЕС към ЕКПЧ (озаглавен „Резерви“) позволява чрез изменение в чл. 57, § 1 от ЕКПЧ ЕС (§ 1) или всяка държава (§ 2) „при подписването на Конвенцията или при депозирането на ратификационните документи да формулира резерва относно отделна разпоредба на Конвенцията, ...която противоречи на действаща към момента на негова/нейна територия вътрешна норма“. Изрично обаче е препятствана възможността за изразяване на „резерви от общ характер“.

По същество възможността на ЕС да изразява резерви е съобразена със същите условия като предвидените за всяка друга страна по Конвенцията и протоколите, като на общо основание се прилагат правилата на международното право относно резервите по международни договори.

Проектът за споразумение не предвижда резерви.

5.8. ЕК обаче дава ясно да се разбере, че тепърва са необходими задълбочени дебати вътре в ЕС, в резултат на които да се изчистят съществуващите все още резерви на някои държави по отделни въпроси и респективно е много вероятно да настъпят някои изменения в проекта за споразумение³⁹⁹. До

³⁹⁸ Терминът „просто мнозинство“ е мой като единствен, годен да обозначи предвиденото в чл. 231, ал. 1 ДФЕС общо правило за вземане на решения от ЕП с „мнозинство от подадените гласове“, т.е. независимо от броя на гласуващите.

³⁹⁹ Виж напр. в **Olivier DE SCHUTTER**, *L'adhésion de l'Union à la Convention européenne des droits de l'homme: feuille de route de la négociation*, Revue trimestrielle des droits de l'homme, 2010, p. 535.

края на 2012 г. тези дебати не е приключили – и дори няма изглед да приключат скоро...

Съветът на ЕС изрично възлага на ЕК⁴⁰⁰ след приемането на 14 октомври 2011 г. на окончателния проект да поиска от Съда на ЕС консултативно становище (по чл. 218, § 11 ДФЕС) за съобразеността му с УД. Така впрочем се открива нова възможност интеграционният съд да препятства присъединяването – както го направи през 1996 г. по отношение на присъединяването на Европейската общност... Позволявам си да предположа, че този път това е съвсем малко вероятно предвид отчитането в проекта за споразумение на практика на всички изрично посочени от СЕС проблеми (виж по-горе т. 5). До произнасянето на СЕС Съветът няма да взема никакви решение по въпроса.

5.9. След това обаче ЕК трябва да предложи **приемането на необходимите вътрешни разпоредби**, като според Декларацията на Съвета по повод предоставянето на ЕК на мандат за преговори „вътрешните правила трябва да се приемат преди сключването (от Съвета) на споразумението за присъединяване“.

5.10. От своя страна Съветът на Европа трябва да внесе проекта **в Комитета на министрите**, който пък трябва да поиска становище от ПАСЕ. След одобряването от Комитета на министрите споразумението ще бъде отворено за **подписване и ратификация от 47-те ДЧ на Съвета на Европа**.

5.11. След тяхното преодоляване, по моя преценка не преди лятото на 2013 г., предстои **подписване** на Споразумение за присъединяване – от всяка от 47-те държави, страни по ЕКПЧ, и от Съвета на ЕС от името на ЕС, въз основа на решение, което трябва да бъде прието с единодушие⁴⁰¹. След това

⁴⁰⁰ *Council of the EU* - Note 10817/10, RESTREINT, UE FREMP, 27 JAI 523 СОНОМ 153 COSCE 17

⁴⁰¹ Конституцията за Европа предвиждаше решението да се вземе с квалифицирано мнозинство (чл. III-227, като се има предвид, че в проекта на Конвента за бъдещето на Европа се предвиждаше единодушие, но междуправителствената конференция заложи квалифицирано мнозинство), но

следва мъчителен (или най-малко продължителен) процес на ратификация – отново от всяка от 47-те държави съобразно техните конституционни процедури, както и одобрение от Европейския парламент. Трудно ми е да си представя, че този процес ще приключи преди края на 2013 г.

Дотогава ни предстои да се подготвим, включително като познаваме добре проблемите...

при подготовката на заместилия я Лисабонски договор по настояване на Дания се предвиди изискване за единодушие. Тревогата на Дания е свързана с опасността при евентуален референдум да не се изтъкне като аргумент против възможността чрез квалифицираното мнозинство на отделни държави да се приеме решение, свързано с евентуално разширяване на компетенциите на ЕС – въпреки че Протокол № 8 изрично забранява това...

По същество обаче това не променя нищо, тъй като така или иначе съгласието на всички ДЧ на ЕС се изисква от страна на Съвета на Европа, където всички те членуват и като страни по ЕКПЧ трябва да подпишат (и ратифицират) споразумението за присъединяване.

Изданието е осъществено с решаващата подкрепа
на Адвокатско дружество „Менко Менков и съдружници“

Дял II
ОСНОВНИ ПРОБЛЕМИ
НА ПРИСЪЕДИНЯВАНЕТО
НА ЕС КЪМ ЕКПЧ

Присъединяването на ЕС към ЕКПЧ – обсъждано от десетилетия и подготвяно от години... – е свързано с редица изключително съществени проблеми, които изискват задълбочен анализ и добро познаване.

Може би най-кратко и красноречиво логиката на дългогодишното отлагане на присъединяването (и съпротива срещу него⁴⁰²) е изразена от проф. Флоранс Беноа-Ромер: „Основната грижа на противниците бе свързана с това, че евентуалното присъединяване е несъвместимо с принципа за автономия на общностното право. То би поставило под въпрос и положението на Съда на ЕО като единствен арбитър по общностното право и ще доведе до поставянето му в подчинена позиция спрямо Европейския съд по правата на човека. Най-сетне неуместно би било ЕС да се подчини на контрола на не-общностни съдии, които могат да не проявят нужното разбиране на спецификата на европейската интеграция или да не споделят непременно същата концепция за демокрацията и за правата на човека“⁴⁰³.

Според Съобщението на Съвета от 4 юни 2010 г., когато се дава мандат на ЕК за преговори за ЕКПЧ, Хартата на основните права „включва всички права, защитени от ЕКПЧ“. Член 53 на Хартата разкрива, че степенята на защита, осигурена от Хартата, трябва да бъде „най-малко също толкова висока, колкото и тази по ЕКПЧ“. Това може да позволи сякаш основателно да се зададе въпросът: ако преди години присъединяването към ЕКПЧ имаше видим **смисъл**, то къде остава той, след като ЕС вече разполага със собствен върховен каталог на основните права, който при това включва „всички“ права по ЕКПЧ, с „поне същата степен на защита“?...

Повечето от изтъкваните години наред проблеми изискват изрично уреждане в нарочен правен инструмент и в крайна

⁴⁰² Сред най-резервираните през годините са Франция, Обединеното кралство и Испания.

⁴⁰³ **Florence BENOÎT-ROHMER**, *Valeurs et droits fondamentaux dans la Constitution*, Revue trimestrielle de droit européen, 41 (2), avr.-juin 2005, p. 261, spéc. 280, note 34.

сметка намират – добро или не дотам⁴⁰⁴... – разрешение в Проекта за Споразумение⁴⁰⁵ и придружаващите го актове (представени по-долу в рамките на анализа на всеки от проблемите).

В *Обяснителния доклад* към *Проекта за споразумение за присъединяване на ЕС към ЕКПЧ*⁴⁰⁶ изрично се определят „**основните принципи**: Споразумението за присъединяване цели запазване на равенството на правата на всички лица в системата на Конвенцията, на правата на жалбоподателя в производството, както и равнопоставеността на всички страни по Конвенцията, а механизмът за контрол трябва да се запази, доколкото е възможно, в съществуващия си вид и да се прилага спрямо ЕС, както спрямо другите страни по Конвенцията, като се направи само най-необходимото адаптиране. ЕС трябва по принцип да се присъедини към Конвенцията на равна нога с другите страни, т.е. със същите права и същите задължения, като се отчита, че ЕС не е държава, както и... разпределението на компетенциите между ЕС и неговите ДЧ“.

⁴⁰⁴ Изтъкнатият анализатор Тобиас Лок например споделя „опасността търсенето на политически компромис да препятства постигането на юридически чисти разрешения с оглед постигането на ефективна и бърза защита на основните права“ – **Tobias LOCK**, *Walking on a Tightrope: the Draft ECHR Accession Agreement and the Autonomy of the EU Legal Order*, *Common Market Law Review*, 48, 2011, Kluwer Law International, p. 1054.

⁴⁰⁵ CDDH (2011) 009 2, 14 octobre 2011, *Projet d'Accord sur l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des Droits de l'Homme*.

Навсякъде в цитираните текстове на Проекта за споразумение и свързаните с него актове всички подчертавания са мои.

⁴⁰⁶ CDDH (2011) 009 2, 14 octobre 2011, *Projet de Rapport explicatif de l'Accord portant adhésion de l'Union européenne à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales* – dans: *Rapport du Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH) au Comité des Ministres sur l'élaboration d'instruments juridiques pour l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des Droits de l'Homme*, p. 21.

Глава 9

ОСНОВНИ ЮРИДИЧЕСКИ ПРОБЛЕМИ

1. Правна основа за осъществяването на присъединяването на ЕС към ЕКПЧ

Правната основа е заложена в два акта:

– Договорът от Лисабон, в сила от 1 декември 2009 г., включва в ДЕС нов чл. 6, § 2: „Европейският съюз се присъединява към ЕКПЧ...“ Проф. Флоранс Беноа-Ромер е категорична: „Това е не намерение, а истинско задължение за постигане на резултат“⁴⁰⁷.

– **Протокол № 14 към ЕКПЧ**, в сила от 1 юни 2010 г., чийто чл. 17 изменя ЕКПЧ с включването на нов чл. 59, позволяващ присъединяването на ЕС.

2. Равнопоставеност

Присъединяването на ЕС към ЕКПЧ „ще постави ЕС на същото ниво“ като неговите държави-членки по отношение на системата за защита на основните права, чието спазване се съблюдава от ЕСПЧ в Страсбург. Това ще позволи „да бъде чут гласът на ЕС в рамките на дела, които Съдът в Страсбург разглежда“. С присъединяването ЕС ще стане 48-ата договаряща страна по ЕКПЧ и респ. ще има свой съдия в ЕСПЧ (важен елемент за постигане на съгласуваността на практиките на СЕС и ЕСПЧ⁴⁰⁸).

2.1. Проблемният въпрос за „особения статус“ на ЕС като страна по Конвенцията е уреден още в чл. 1, § 2 на Проекта за споразу-

⁴⁰⁷ Florence BENOÎT-ROHMER, *Valeurs et droits fondamentaux dans la Constitution*, Revue trimestriel de droit européen, 41 (2), avr.-juin 2005, p. 261, spéc. 281.

⁴⁰⁸ Нещо повече: склонен съм да смятам, че ЕС ще предложи за съдия в ЕСПЧ човек, пряко свързан със СЕС – например бивш или действащ съдия или Генерален адвокат...

мение за присъединяване на ЕС към ЕКПЧ със следната препращаща формулировка: „т. б: Статусът на ЕС като високодоговаряща страна е определен в Споразумението относно присъединяването на ЕС към ЕКПЧ“. В същност по-долу в чл. 2 на споразумението се уреждат правата и задълженията на ЕС като страна по Конвенцията (виж по-долу). В т. „d“ и „e“ например се определя, че редица понятия на Конвенцията (като „държава“, „национална сигурност“, „национално право“, „национален орган“, „териториална цялост“, „територията на държавата“ или „вътрешен“) ще се „разбират като приложими *mutatis mutandis* (т.е. по съответния начин – б.м.) към ЕС“.

Предвижда се още в чл. 59 ЕКПЧ да се добави § 2b, който да предвижда, че статусът на ЕС като страна по ЕКПЧ се прецизира в Споразумението за присъединяване. Това позволява да се избегнат други изменения⁴⁰⁹ в самата ЕКПЧ (напр. относно привилегиите и имунитетите или за участието на ЕС в Комитета на министрите). Така споразумението ще поражда правни последици не само към момента на присъединяването, но и след това, респ. ще подлежи на тълкуване от ЕСПЧ.

Съществена разлика обаче е предвидена по отношение на възможността на ответника (основния... – виж по-долу) **да поиска делото да се препрати на Голямата камера** (съгласно чл. 43 ЕКПЧ), без да иска съгласието на „втория ответник“, като остава открита възможността вътрешни разпоредби на ЕС да уредят упражняването на това право.

2.2. На практика обаче именно равнопоставеност не се постига – ЕС е поставен в по-различно и в някаква степен **„по-привилегирано“** положение – чрез изискването за специално отношение към неговия правопорядък (каквото е немислимо спрямо държавите), чрез изискването ЕСПЧ да взема предвид „виждането“ на Съда на ЕС и чрез създаването на

⁴⁰⁹ Разбира се, някои изменения се оказват неизбежни: напр. в чл. 59 ЕКПЧ е добавена *тълкувателна клауза* относно редица понятия на Конвенцията – което позволява да не се правят многобройни изменения в Конвенцията (нито в протоколите към нея, доколкото те имат акцесорен характер на допълнения към Конвенцията) и да се запази нейната „четивност“.

новата фигура на „втория ответник“, при която ЕС ще има особена процесуална роля.

3. Въпросът за т. нар. „специфики“ на ЕС и правото на ЕС

Този проблем е предмет на допълнителна правна уредба с първичен ранг – специален Протокол № 8 към ДЕС и ДФЕС („Споразумението относно предвиденото в чл. 6, § 2 ДЕС присъединяване на ЕС към ЕКПЧ **трябва да отразява необходимостта от запазване на специфичните особености на Съюза и на правото на Съюза**“⁴¹⁰). В Проекта на споразумение за присъединяване на ЕС към ЕКПЧ обаче той не е предмет на отделна изрична уредба. Това е въпрос с „хоризонтален характер“ – той е свързан с повечето от проблемите, които изискват изрична правна уредба.

3.1. Поради това в Проекта за споразумение „специфичните особености на ЕС“ са **отразени в целия текст на споразумението**, а в неговия преамбюл се посочва просто, че „присъединяването на ЕС предвид неговия специфичен правен ред изисква определено съобразяване на системата на Конвенцията“.

3.2. Зачитането на спецификите на ЕС и неговия правен ред е **основна грижа и на съда в Люксембург**. В относително аналогична ситуация по повод създаването на външен за ЕС юрисдикционен механизъм в рамките на Споразумението за Европейско икономическо пространство, през 1991 г. (зна-

⁴¹⁰ В Протокола се посочват „по-специално участието на ЕС в контролните органи на ЕКПЧ, правилното насочване на исквете срещу ЕС и/или ДЧ (чл. 1) и незасягането на компетенциите на ЕС и правомощията на институциите му (чл. 2), както и действието на чл. 344 ДФЕС (относно задължението ДЧ да уреждат споровете помежду си по прилагането на правото на ЕС само по реда, предвиден в него – чл. 3 на Протокола). По-същество, както се проследява по-долу, проблемите са повече или поне могат да се разглеждат по-детайлно...

ковото становище *Avis 1/91*⁴¹¹) СЕО формулира категорично виждане⁴¹²:

– ЕС (тогава само ЕО) може да сключва международен договор, който да предвижда и създаване на собствен (и външен за ЕО/ЕС) юрисдикционен механизъм, на който да бъде подчинен (това виждане е потвърдено по същество и през 2011 г.⁴¹³);

– Съответният (външен) съд обаче не може да се произнася по въпроси, свързани с разпределението на компетенциите между ЕС и неговите ДЧ;

– Недопустимо е и външният съд да може да тълкува Общностното право.

Така в споразумението за присъединяване на ЕС към ЕКПЧ трябва непременно и максимално ясно да бъде препятствана възможността ЕСПЧ да се произнася (напр. по повод определянето на ответника) относно разпределението на компетенциите между ЕС и неговите ДЧ и сам да се произнася относно тълкуването или прилагането на разпоредбите на интеграционното право, което е запазено изключително право на интеграционния съд в Люксембург (обратното би лишило ЕС от неговия „общностен характер“).

3.3. Не може да не се отбележи формулировката на Съвета относно предоставянето на мандат на ЕК: „Присъединяването на ЕС няма да измени неговия правен ред(!)“⁴¹⁴. Позицията на Съда

⁴¹¹ СЈСЕ, 1991, *Avis 1/91 (Espace économique européen)*, Rec. I-6079, на български език виж в **Атанас СЕМОВ (съст.)**, *55 най-важни решения на Съда на Европейските общности с коментари*, Институт по Европейско право, С., 2007, стр. 302.

⁴¹² СЈСЕ, 1991, *Avis 1/91 (Espace économique européen)*, Rec. I-6079. Същото разбиране е потвърдено и през 2011 г.

⁴¹³ СЈ, 8 mars 2011, *Avis 1/09*, § 74: „По отношение на международни споразумения, предвиждащи създаването на съд, компетентен да тълкува неговите (на споразумението – б. м.) разпоредби, Съдът (на ЕС – б. м.) наистина поддържа, че подобно споразумение не е несъвместимо с правото на ЕС. Компетентността на ЕС в материята на международните договори и възможността да сключва международни договори естествено включва правото сам да се подчинява на решенията на съда, който се създава с такъв договор, по отношение на тълкуването и прилагането на разпоредбите на този договор (виж *Avis 1/91*, § 40 и 70)“.

⁴¹⁴ Че нали многократно се подчертаваше, че се създава „допълнителен механизъм за защита“, и т.н.?...

на ЕС ще бъде съпоставима с тази на националните конституционни или върховни съдилища по отношение на ЕСПЧ(!)⁴¹⁵. Изборният от ЕС съдия в ЕСПЧ ще внесе допълнителна експертиза относно правната система на ЕС. Това ще подобри съгласуваността между практиките на двете съдилища и ще улесни създаването на система за защита на основните права в рамките на целия континент (!). Присъединяването на ЕС няма да засегне нито позициите на ДЧ на ЕС като страни по Конвенцията, нито компетенциите на самия ЕС. Съдът на ЕС ще продължи да разрешава споровете между ДЧ на ЕС и/или неговите институции“⁴¹⁶...

Трудно ми е да приема, че предложените в Проекта за споразумение разрешения на този проблем са възможно най-добрите (виж надолу)...

4. Присъединяването ще предостави нова възможност за защита на частните лица срещу актове на ЕС

Частните лица ще могат да отнасят жалби относно нарушаването от актове на ЕС на основните права директно пред Европейския съд за правата на човека.

4.1. В преамбюла на Проекта за споразумение за присъединяване на ЕС към ЕКПЧ изрично се посочва, че „частните лица трябва да имат правото да подлагат на външния контрол на Европейския съд по правата на човека *актовете, мерките и бездействието на ЕС*“.

⁴¹⁵ Но това е именно един от проблемите, които смущават Съда на ЕС – че вече ще има контрол над неговите актове...

Самият председател на СЕС проф. Василиос Скурис демонстрира спокойствие по този въпрос: „По моя преценка тук няма нищо шокиращо: положението (на СЕС – б.м.) ще бъде същото като на конституционния или върховния съд на една ДЧ, когато проверяват съобразеността с Конституцията на вътрешен правен акт“ (*European Convention, Working Group II Working Document 19 of 27 Sept. 2002 (Hearing of Judge Mr. Vassilios Skouris – 17 Sept. 2002)*).

„Затова, добавя той, смятам, че ще бъде необходимо да се определи респективната роля на СЕС и на ЕСПЧ или да се регулират отношенията между тях...“ (пак там).

⁴¹⁶ Но доколко вече ще може да се смята за последна инстанция и единствен съдия?...

4.2. Тук централен е въпросът дали завеждането на иск пред СЕС (пред Общия съд и евентуално пред Съда като втора инстанция) ще се счита като абсолютна предпоставка за допустимост на жалбата пред ЕСПЧ. Ако „да“ – каквото е доминиращото разбиране и аз го споделям, – остава открит въпросът за правното основание за атакуването на съответния акт. И, разбира се, остава открит възможността Съдът на ЕС да бъде сезиран от частно лице с иск за отмяна на съюзен акт на основание на противоречие с ЕКПЧ, но и ЕСПЧ след това да бъде сезиран за същото – на същото или на друго правно основание – и по този начин да възникне противоречива практика (дори ако СЕС се произнася задължително преди ЕСПЧ), при това със съществени последици – както за конкретното лице, така и за „тежестта“ на решенията на СЕС...

Предмет на жалбата пред ЕСПЧ би могла да бъде всяка норма (акт) от правото на ЕС (виж по-долу). Така с дело пред ЕСПЧ може да се ангажира отговорността на ЕС. Разбира се, за разлика от СЕС ЕСПЧ не може да отменя правни актове на ЕС. Ако обаче той установи противоречие на такъв акт с ЕКПЧ, институциите на ЕС ще бъдат длъжни да се съобразят, респ. последиците ще бъдат изцяло под контрола на самия ЕС, както се иска.

4.3. Напълно гарантирана става и възможността **частно лице да атакува пред ЕСПЧ национална норма (акт) по прилагането на правото на ЕС** – приета от съответната ДЧ както при упражняване на свободна преценка (и тогава отговорност ще носи само тази държава), така и когато е лишена от такава свободна преценка (и тогава всъщност на преценка ще е подложено правото на ЕС, респ. отговорност ще следва да носи самият ЕС). Големият проблем е, че преценката за наличието или липсата (респ. обхвата) на тази свобода е в изключителната компетентност на СЕС.

4.4. Механизми за жалба на частно лице срещу ЕС. Протокол № 8 към ДЕС и ДФЕС очевидно допуска такава възможност (чл. 1, б. „б“): Споразумението... трябва да предвижда

„необходимите механизми за ...заведените⁴¹⁷ ...искове на частни лица... срещу Съюза...“.

4.4.1. Във всички случаи трябва да бъдат изчерпани „вътрешните средства за защита“ – т.е. жалбоподателят да е потърсил защита пред СЕС. Това, както е добре известно, според чл. 263, ал. 4 ДФЕС е възможно не само за гражданите на ЕС или юридическите лица на държавите-членки, а за „всяко физическо или юридическо лице“. В такъв случай обаче ЕСПЧ ще има пред себе си преценката на СЕС относно тълкуването на правото на ЕС и съгласно постоянната си практика няма да я замества със своя.

През 2009 г.⁴¹⁸ ЕСПЧ определя, че „на националните власти, по-специално на националните съдилища, тежи задача да тълкуват и прилагат вътрешното право. По-специално не ЕСПЧ трябва да преценява валидността на националните закони във вътрешната йерархия на действащото право“⁴¹⁹. Същото се отнася за международните договори на държавите (у нас част от вътрешното право съгласно чл. 5, ал. 4 КРБ)⁴²⁰.

Това разбиране е потвърдено еднозначно от Конференцията на високо равнище за бъдещето на ЕСПЧ в Интерлакен (19 февруари 2010 г.) и след това в Декларацията от Измир на Конференцията на високо равнище за бъдещето на ЕСПЧ (27 април 2011 г.⁴²¹), като изрично се отбелязва, че „ЕСПЧ не е четвърта инстанция“.

Въпреки това не съществуват – и не са възможни никакви гаранции, че ЕСПЧ винаги ще следва подобно разбиране. Същото основателно опасение еднозначно споделя и проф. Жак⁴²²: „**Не е сигурно, че ЕСПЧ винаги ще следва този принцип**“. Той посочва многозначителния пример от

⁴¹⁷ В официалния превод с абсурдния израз „образуваните“ ...

⁴¹⁸ CEDH, 20 janvier 2009, *W. c/ Pays-Bas*, 20689/08.

⁴¹⁹ Виж също CEDH, 24 April 1990, *Kruslin c/ France*, § 29, Series A, № 176-A.

⁴²⁰ CEDH, 9. 10. 2003, *Slivenko c/ Latvia*, 48321/99.

⁴²¹ www.wcd.coe.int.

⁴²² Jean-Paul JACQUE, *The Accession of the European union to the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms*, Common Market Law Revue, 48, 2011, p. 1017.

май 2011 г.,⁴²³ когато ЕСПЧ поставя под въпрос тълкуването на националното право от гръцкия Върховен касационен съд предвид собствения му анализ и наличието на различни виждания сред гръцките съдии по делото... Не виждам никакво основание да се смята за сигурно, че един ден по конкретно дело ЕСПЧ няма да намери предхождащата произнасянето му преценка на СЕС за „неточна“, „непълна“ или дори „неправилна“. Навярно без да използва такива изрази...

4.4.2. От друга страна, когато става дума за актове или бездействия на ЕС (неговите институции, органи, агенции, служби, респ. служители при упражняване на служебна функция), които не подлежат на атакуване пред СЕС, на практика „вътрешни средства за защита“ няма... Става дума за поведение, което не може да бъде предмет и на дело пред национален съд – но което също би могло да представлява нарушение на гарантирано от ЕСПЧ право – и да даде повод за произнасяне на ЕСПЧ.

5. Жалба от ДЧ на ЕС

Възможността жалба пред ЕСПЧ да бъде заведена и от държава-членка на ЕС също е предвидена изрично в Протокол № 8 към ДЕС и ДФЕС (чл. 1, б. „б“).

5.1. В чл. 344 ДФЕС еднозначно е прогласено, а в Протокол № 8 относно чл. 6, § 2 ДЕС е доуточнено, че присъединяването на ЕС към ЕСПЧ по никакъв начин не трябва да засяга задължението на ДЧ на ЕС да решават всички спорове относно правото на ЕС само по предвидения от него начин (т.е. само пред Съда на ЕС). Простият прочит предполага една ДЧ на ЕС да не може да води дело срещу друга ДЧ на ЕС по въпрос, свързан с правото на ЕС, пред ЕСПЧ в Страсбург. Тя може да направи това пред СЕС в Люксембург – и да получи предполагаемо достатъчно добра защита на основните права... Така чл. 344 ДФЕС изрично **препятства възможността за дела между ДЧ на ЕС**, свързани с въпроси от приложното поле на

⁴²³ CEDH, 3 mai 2011, *Negropontis-Giannisis*, 56759/08.

правото на ЕС. Дори да не се предвиди изрично в споразумението за присъединяване, задължението по силата на чл. 344 ДФЕС е достатъчно, за да не се допусне сезиране на ЕСПЧ от една ДЧ на ЕС срещу друга. Възможно е обаче жалба на една ДЧ на ЕС срещу друга, формално „несвързана с въпроси от приложното поле на правото на ЕС“, **косвено да повдигне въпроси, свързани с ЕС** (например относно прилагането от съответната ДЧ на неговото право).

5.2. Възможността за жалба на една ДЧ на ЕС срещу самия ЕС обаче няма как да бъде ограничена, макар да не е изрично предвидена в Протокол № 8 към ДЕС и ДФЕС. „Целта на присъединяването на ЕС към ЕКПЧ винаги е била ЕС да се подчини на същия външен контрол като държавите – и трябва в максимална степен да се гарантира, че той ще бъде подчинен на същите права и задължения по отношение на Конвенцията, както държавите, така че „равнопоставеността пред Конвенцията“ да се прояви в пълна степен и спрямо ЕС.“⁴²⁴ Впрочем нали самият ЕС желае „присъединяване към ЕКПЧ на равна нога с държавите“?...

Вярно е, че всяка ДЧ разполага с възможност да атакува всяка съюзна правна норма, респ. всеки правен акт, по реда на производството за отмяна на актове по чл. 263 ДФЕС. Тази възможност обаче не я лишава от правото да води дело и пред ЕСПЧ – забрана за това в правото на ЕС няма, за разлика от забраната за дела между ДЧ⁴²⁵. Така ако една ДЧ не е успяла да постигне отмяната на съюжен правен акт пред СЕС, тя може да потърси близък резултат (не отмяна, но обявяване на нарушение на ЕКПЧ) чрез ЕСПЧ. Тук обаче с особена острота ще

⁴²⁴ F. TULKENS, *L'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme. Pour et vers une organisation harmonieuse*, RTDE (2011) 27 – цит. по Jean-Paul JACQUE, *The Accession of the European union to the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms*, Common Market Law Review, 48, 2011, p. 1008.

⁴²⁵ Проф. Жаке обаче счита, че подобна възможност трябва да се изключи! – Jean-Paul JACQUÉ, *L'adhésion à la Convention européenne des droits de l'homme. Note à l'attention de la Commission institutionnelle en vue de l'audition du 18 mars 2010*, www.euroopa.eu.

възникне въпросът за много вероятното разминаване в практиката на двете съдилища! И обратно: ако една ДЧ изобщо не е използвала възможността за дело за отмяна пред СЕС, тя би могла да заведе дело пред ЕСПЧ – освен ако ЕСПЧ не счете това за неизпълнение на базовото изискване за „изчерпване на вътрешните правни способности за защита“...

5.3. Същевременно съвсем естествено е ЕС да може да бъде **ответник по искове на трети страни** (нечленуващите в ЕС 20 държави – страни по Конвенцията) и, разбира се, на **частни лица** (също предвидено изрично в Протокол № 8 към ДЕС и ДФЕС).

6. Въпросът за незасягане на особено деликатния механизъм на разпределяне на компетенциите между ЕС и неговите ДЧ

Това е може би **най-същественният въпрос**⁴²⁶. Ако едно частно лице иска да заведе дело пред ЕСПЧ по повод национален правен акт по прилагането на правото на ЕС, за него ще е трудно да прецени дали държавата или самият ЕС е нарушил неговите права, гарантирани от ЕКПЧ. Въпросът ще е свързан най-вече с това дали съответната ДЧ е упражнила свобода на преценка или не, респ. колко широка е била тази свобода. Протокол № 8 към ДЕС и ДФЕС обаче категорично изисква гаранции, че „исконите пред ЕСПЧ са правилно насочени срещу държавите-членки и/или ЕС“.

⁴²⁶ Още през 1990 година ЕСПЧ прие по делото **M & Co (CEDH, 9. 2. 1990, M. & Co c/ République fédérale d'Allemagne, 13258/87)**, че прехвърлянето на компетенции от държавите към ЕС „не освобождава тези държави от отговорност в случай на нарушаване на ЕКПЧ“. Това е особено решаващ аргумент за необходимостта ЕС да се присъедини към ЕКПЧ и дори режимът на отговорността да бъде „обогатен“ с въвеждането на фигурата на „втория ответник“ – виж по-долу.

Виж също интересната теза за „загуба от страна на ЕС на автономия за сметка на по-висока степен на защита на правата на човека“ – **Sabine SCHIRM, L'adhésion de l'Union Européenne à la Convention européenne des droits de l'homme – un projet juridiquement ambitieux au niveau international, européen et national, M2BDE – Blog de droit comparé, 11. 9. 2011.**

6.1. Възможността тази преценка да бъде направена от самия ЕСПЧ обаче би означавало той да се намеси и да наложи своя преценка⁴²⁷ относно разпределението на компетенциите между ЕС и членуващите държави, което според Учредителните договори (и всички цитирани текстове на институциите на ЕС) е немислимо. Поради това трябва да се предвиди ясен механизъм, който позволява искът да се заведе едновременно срещу съответната ДЧ и ЕС, като вече именно на ЕС се остави преценката кой да бъде страна по делото. За целта той може да потърси произнасяне и на Съда на ЕС⁴²⁸.

6.2. В чл. 1, § 2, б. „с“ на Проекта за споразумение за присъединяване на ЕС към ЕКПЧ категорично се определя, че „присъединяването налага на ЕС задължения **само** относно актовете, мерките или бездействието на неговите институции, органи, служби или агенции или на лицата, действащи от тяхно име. Никакво разпоредба на Конвенцията или на протоколите не може да налага на ЕС задължение да приема актове или да предприема мерки, за които той няма компетентност по силата на правото на ЕС“⁴²⁹. Мисля, че тази формулировка не може да не удовлетворява ЕС и неговите ДЧ.

Понятието „Право на ЕС“ включва ДЕС, ДФЕС и всички други разпоредби със същата правна сила („първичното право на ЕС“), както и всяка друга разпоредба на актове на институциите на ЕС („производното право на ЕС“)⁴²⁹.

⁴²⁷ Проф. Жаке дава пример с решението CEDH, 21 janvier 2011, *MSS c/ Belgique et Grèce*, 30696/09, където ЕСПЧ отказва да приложи философията от делото **Bosphorus – Jean-Paul JACQUE**, *The Accession of the European union to the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms*, *Common Market Law Revue*, 48, 2011, p. 1013.

⁴²⁸ Проф. Жаке дава за пример подобно разрешение по Приложение IX, чл. 6 на Конвенцията по морско право, по която ЕС е страна – **Jean-Paul JACQUÉ**, *L'adhésion à la Convention européenne des droits de l'homme. Note à l'attention de la Commission institutionnelle en vue de l'audition du 18 mars 2010*, www.europa.eu.

⁴²⁹ Относно обхвата на правната система на ЕС виж подробно в **Атанас СЕМОВ**, *Система на източниците на правото на ЕС*, УИ „Св. Кл. Охридски“, С., 2009.

7. Възможност съдът в Страсбург да тълкува съюзна права норма?

Може би най-болезнен за ЕС – и във всички случаи за неговата съдебна институция – изглежда **проблемът за възникващата възможност съдът в Страсбург да тълкува съюзна права норма** (за да прецени дали е съобразена с ЕКПЧ) и по този начин да отнеме изключителния монопол на съда в Люксембург да тълкува съюзното право⁴³⁰. По време на дебатите се предлага или на ЕСПЧ изрично да се забрани да тълкува съюзното право (което изглежда най-малкото странно като задължение), или да се предвиди допустимост на иска пред ЕСПЧ само след предварително сезиране на СЕС чрез процедурата за преюдициално запитване (при което обаче остава неразрешен въпросът за правото на частните лица на достъп до ЕСПЧ, доколкото те не могат да наложат отпавянето на преюдициално запитване до СЕС, което се прави изцяло и единствено по преценка на националния съд, сезиран с конкретното дело).

7.1. Възможните две разрешения не изглеждат удовлетворителни. Не считам за достатъчно надеждно⁴³¹ осланянето единствено на факта, че ЕСПЧ по правило отказва да тълкува вътрешното право (независимо дали става дума за национална правна норма/акт или за международен договор на съответната държава – виж по-горе)⁴³².

⁴³⁰ Към този свой „монопол“ Съдът на ЕС е изключително чувствителен – най-вече предвид особената интеграционна природа на ЕС – виж най-ярко разбирането му за неговата „изключителна компетентност да тълкува правото на ЕС“ по отношение на юрисдикцията на Европейското икономическо пространство в *CJCE*, 14 décembre 1991, *Avis 1/91 (Espace économique européen)*, Rec. I-6079, на бълг. език напр. в *55 най-важни решения...*, стр. 302.

⁴³¹ Обратна теза виж у проф. Жаке – *Jean-Paul JACQUÉ, L'adhésion à la Convention européenne des droits de l'homme. Note à l'attention de la Commission institutionnelle en vue de l'audition du 18 mars 2010*, www.europa.eu.

⁴³² Формулирано ясно в решението за недопустимост на жалбата *CEDH*, 20 janvier 2009, *W. c/ Pays-Bas*, 20689/08, с препратки към делата *CEDH*, 24 avril 1990, *Kruslin v. France*, § 29, 176-A и *CEDH, Slivenko v. Latvia*, 48321/99, § 105.

Не е гаранция и фактът, че ЕСПЧ във всички случаи не е компетентен да отменя който да било акт (норма) – национален или съюзен, – а е компетентен само да прогласи несъвместимост (противоречие) с Конвенцията. И че поради това изцяло на „вътрешните“ (национални или съюзни) власти тежи да извлекат последиците от неговата констатация – респ. да отменят или не съответния акт (норма)⁴³³.

Не съм напълно убеден и че изискването за предварително произнасяне на СЕС е съвсем оправдано с оглед природата на интеграционния съюз⁴³⁴.

7.2. Проблемът е засегнат (трудно ми е да кажа „уреден“...) в чл. 3, § 1, б. „b“, ал. 6 на Проекта за споразумение за присъединяване на ЕС към ЕКПЧ: „Когато ЕС е втори ответник в производство и когато Съдът на ЕС все още не се е произнесъл относно съответствието на съответната разпоредба на правото на ЕС съгласно § 2, **на Съда на ЕС се дава възможност да се произнесе** по този въпрос, след което се дава възможност на страните да изложат своите съображения пред ЕСПЧ. ЕС следи произнасянето на СЕС да стане бързо, за да не се забави прекомерно производството пред ЕСПЧ“.

7.3. Проблем има **най-вече когато пред национален съд възникне въпрос за противоречие между съюзен правен акт и ЕКПЧ**⁴³⁵. Ако националният съд не отпрати преюдициално запитване до Съда на ЕС (независимо дали страна по делото пред него е поискала или не), го лишава от въз-

⁴³³ Проф. Жаке приема, че „това позволява на ЕС да запази пълното си господство над правото на ЕС, при условие че е съобразено с Конвенцията“ ... – **Jean-Paul JACQUÉ**, *L'adhésion à la Convention européenne des droits de l'homme. Note à l'attention de la Commission institutionnelle en vue de l'audition du 18 mars 2010*, www.europa.eu.

⁴³⁴ Включително и предвид възможното – и нежелателно! – утежняване на защитата на правата на гражданите. В този смисъл виж и **Tobias LOCK**, *Walking on a Tightrope: the Draft ECHR Accession Agreement and the Autonomy of the EU Legal Order*, *Common Market Law Revue*, 48, 2011, Kluwer Law International, p. 1025, spec. 1054.

⁴³⁵ Такова виждане споделя и проф. Жаке: **Jean-Paul JACQUE**, *The Accession of the European union to the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms*, *Common Market Law Revue*, 48, 2011, p. 1119.

можността да направи „предварително произнасяне“. Както бе разгледано и по-горе, ако страна по делото не поиска отправяне на преюдициално запитване до СЕС, това не следва да се разглежда като „неизчерпване на вътрешните правни способности за защита“. От друга страна, осъзнаването от националните съдии на голямата им роля – и необходимостта винаги когато има съмнение да отправят запитване – в никакъв случай не може да се счита за сигурно и в този смисъл не е разрешение... Нереалистична ми се струва идеята изрично да се закрепят „задължителност“ на отправянето на запитване от националните юрисдикции (от всяка инстанция, не само последната) винаги когато по дело пред тях възникне въпрос за съответствието на съюзна правна норма с ЕКПЧ, в светлината на практиката на СЕС по делото **Foto-Frost**⁴³⁶. Освен че също не представлява гаранция, това би било предпоставка, от една страна, за свръхактивност на адвокатите, а от друга – за затрупване на интеграционния съд с преюдициални запитвания (повечето от които навярно неуместни, но все пак изискващи ангажирането на съюзния съд с отговор... – виж подробно по-долу). А и такова задължение и днес по принцип стои – безусловно за последната инстанция (по смисъла на чл. 267, ал. 2 ДФЕС), категорично според СЕС и за всяка предходна инстанция, която „има основателни съмнения относно валидността на приложима или относима съюзна правна норма“⁴³⁷.

Възможно разрешение в такива случаи е ЕК винаги да е длъжна да сезира СЕС с преюдициален въпрос (виж по-долу)

⁴³⁶ СЈСЕ, 1987, *Foto-Frost*, 314/85, Rec. 4199, на бълг. език виж *55 най-важни решения...*, стр. 256.

⁴³⁷ Това е ясно посочено като безспорно в т. 16 и 17 на *Информационната бележка на Съда относно ППЗ*, www.curia.eu.

Виждат се и постоянната практика на СЕС: СЈСЕ, 1987, *Foto-Frost*, 314/85, Rec. 4199 – виж *55 най-важни решения...*, стр. 257. Пост. практика: СЈСЕ, 1997, *Bakers of Nailsea*, C-27/95, Rec. I-1847; СЈСЕ, 2007, *Lucchini*, C-119/05, Rec. I-6199, р. 53.

Виждат се също формулировката на Булйо и Шевалие в коментара им по решението по делото *C.I.L.F.I.T. – Жан БУЛЮИ, Роже-Мишел ШЕВАЛИЕ*, *Коментар по решението по дело СЈСЕ, 1982, Srl C.I.L.F.I.T., 283/81, Rec. 3415 – виж 55 най-важни решения...*, стр. 60.

или да се ангажира активността на Първия Генерален адвокат при Съда⁴³⁸.

7.4. Когато по делото пред ЕСПЧ ЕС е ангажиран като ответник или „втори ответник“, положението е различно – във всички случаи е предвидено „да се даде възможност на Съда на ЕС да се произнесе“, като това ще става по ред, предвиден изрично в нова съюзна разпоредба, каквато предстои да се изработи и приеме (навярно с допълнение в Устава на СЕС, виж подробно по-долу относно механизма на „втория ответник“).

Прави впечатление, че председателят на СЕС проф. Скурис в различните случаи, когато се произнася по проблемите на присъединяването на ЕС към ЕКПЧ, не разглежда изчерпателно този въпрос и не предлага разрешение.

8. Контрол на ЕСПЧ над актовете на ЕС

Най-съществената юридическа последица от присъединяването на ЕС към ЕКПЧ е откриването на възможност правните актове на ЕС да бъдат подлагани на пряк контрол за съобразеност с основните права и свободи, гарантирани от ЕКПЧ, без да е необходимо да се минава през опосредстващия механизъм за контрол над националните мерки по прилагането им, който без такова присъединяване остава единствено възможен.

8.1. Големият проблем е този за обхвата на контрола на ЕСПЧ. Ако ЕС се присъединява „на равна нога с всички други страни по ЕКПЧ“, би следвало всеки негов акт да може да бъде предмет на жалба пред ЕСПЧ.

Подробно по този въпрос виж в: **Атанас СЕМОВ**, *Съдът на ЕС. Съвременно международно правораздаване – том II*, Институт по Международно право, Институт по Европейско право, С., 2011, стр. 398 и сл.

⁴³⁸ Такава идея споделя съдия Тимерманс – **Christian TIMMERMANS**, *L'adhésion de l'Union Européenne à la Convention européenne des droits de l'homme*, audition, organisée par la Commission des affaires constitutionnelles, Bruxelles, 18 mars 2010.

8.1.1. От една страна, това означава на контрола на ЕСПЧ да бъдат подчинени правните актове и фактическите действия на ЕС дори в материи, в които в рамките на правото на ЕС не е предвиден никакъв съдебен контрол (и това е било едно от условията за допускане на подобна компетентност на ЕС) – като напр. в Общата политика по външните работи и сигурността (ОПВРС – виж ограничението за съдебен контрол по чл. 24, § 1, ал. 2, изр. 6-о ДЕС, повторено в чл. 275 ДФЕС⁴³⁹). Независимо дали самият ЕС приема правни актове в тази материя или не, на контрола на ЕСПЧ подлежат и националните правни актове, приети в изпълнение на политическите решения на ЕС, което също може да доведе до ангажиране на отговорността на ЕС чрез механизма на „втория ответник“ (виж по-долу).

8.1.2. От друга страна, това означава по същество предоставяне на Съда по правата на човека на повече власт (контролни правомощия), отколкото на Съда на ЕС...

8.1.3. Няма как да бъде избегната и възможността на контрола на ЕСПЧ да бъде подчинен и „конституционният корпус на ЕС“ (най-общо „първичното право“) – така както е с държавите, страни по Конвенцията. Тук допълнително условие внася фактът, че, макар и властова структура, ЕС не е отговорен за своите Учредителни договори – те се създават и изменят единствено от държавите-членки. Дори при решение на ЕСПЧ, което „осъжда“ ЕС за противоречие с ЕКПЧ на неговото „първично право“, институциите на ЕС не биха могли по никакъв начин да се съобразят с това решение, тъй като нямат възможност да изменят „конституционната харта“ на ЕС. Възможността за контрол над първичното право на ЕС е очевидно предвидена в чл. 3, § 3 на Проекта за споразумение (виж по-долу).

⁴³⁹ Съдебен контрол се допуска само по чл. 40 ДЕС по отношение на решенията, предвиждащи ограничителни мерки спрямо физически или юридически лица...

8.1.4. Проблем създава и възможността ЕС да бъде държан отговорен за всички действия на своите органи и дори служители (при осъществяване на функциите им)⁴⁴⁰.

8.1.5. Теоретичната възможност ЕС да направи резерва в това отношение трябва да се счита за практически неприложима заради ограничението за „общи резерви“, предвидено в Проекта за споразумение.

8.2. Според мнозина обаче **най-същественният проблем е възможността един и същ правен акт да бъде атакуван пред Съда на ЕС** (за нарушаване на ХОПЕС и/или на ЕКПЧ) **и пред ЕСПЧ** (за нарушаване на ЕКПЧ), което създава формална предпоставка за разнородна съдебна практика, примери за каквато вече имаме (виж по-горе). Това може да създаде сериозна несигурност по отношение на националните съдилища – за тях остава на общо основание **задължението да прилагат правото на ЕС дори когато ЕСПЧ е установил противоречие с ЕКПЧ!** Какво трябва да направи един национален съдия, който трябва да реши дело, по което приложима е съюзна правна норма, за която Съдът на ЕС е установил, че не противоречи на по-висша норма (ЕКПЧ), но ЕСПЧ е прогласил обратното?! Налага ли тази опасност необходимостта от предвиждане на своеобразна „помирителна процедура“ за съгласуване на позициите на двете съдилища? Ако Съдът на ЕС, който се произнася относително по-бързо, обяви една съюзна правна норма за годна за прилагане, националният съдия ще трябва да се съобрази, дори да има висящо или заведено след това дело пред ЕСПЧ. Ако обаче след време ЕСПЧ постанови обратното, съответната ДЧ (респ. нейният съд) ще трябва да се съобрази, т.е. да откаже да изпълни свое валидно (според СЕС) задължение, а и да поправи причинените вреди. И извън въпроса за все по-тягостната продължителност на делата пред ЕСПЧ, какво става с базовия принцип за правната сигурност?... А какво ще стане с отговорността на дър-

⁴⁴⁰ Виж напр. във връзка и с външната дейност на ЕС решенията CEDH, 2 May 2007, *Agim Behrami and Bekir Behrami v. France*, 71412/01, и CEDH, 2 May 2007, *Ruzhdi Saramati v. France, Germany and Norway*, 78166/01.

жавата по правото на ЕС за това, че не е изпълнила валидна съюзна правна норма, съобразявайки се с решение на ЕСПЧ? И респективно – отговорността на държавата, ако се съобрази със СЕС, но не с ЕСПЧ? Утехата, че във втория случай финансовите последици ще са несравнимо по-леки, е приложима, но си остава само утеха...

8.3. Разрешението, към което се насочва съюзният законодател и което изглежда най-реалистично, е свързано именно с **изграждането на устойчив механизъм за съгласуване на практиката на двете съдилища**. Още междуправителствената конференция, подготвяща Договора за реформи (подписан като „Лисабонски договор“), посочва еднозначно, че „...съществуването на постоянен диалог между СЕС и ЕСПЧ трябва да бъде утвърдено при присъединяването на ЕС към ЕКПЧ“⁴⁴¹. В окончателния текст на Лисабонския договор е предвидена Декларация № 3 по чл. 6, § 2 ДЕС, която „...отбелязва съществуването на редовен диалог между Съда на ЕС и Европейския съд по правата на човека, който би могъл да се засили при присъединяването на ЕС към Конвенцията“. Не става ясно обаче как точно ще се постигне „засилването“ на този диалог – и доколко ще е ефективно, ако не стане чрез институционализиран механизъм. Впрочем дори такъв не дава абсолютни гаранции. Както остава открит и въпросът дали „диалогът“ е достатъчно ефективен инструмент – той оставя твърде голяма роля на субективния фактор и е достатъчно ефективен само при „преодолими различия“, но напълно безпомощен при непреодолимо разминаване във вижданията, които няма как да се считат за невъзможни...

Струва ми се повече от очевидно: независимо от предложението механизъм от решаващо значение ще бъдат добрата воля и старанието на двете съдилища: СЕС да прилага и тълкува ЕКПЧ в светлината на практиката на ЕСПЧ, а пък той – да отчита съществените специфики на интеграционния правен ред и да изхожда от презумпцията (оборима, но само в краен

⁴⁴¹ *Déclaration ad article [I-9, paragraphe 2] du Traité sur l'Union européenne, Document CIG 3/07, 23 juillet 2007.*

случай при съществено нарушение⁴⁴²) за съобразеност с основните права и свободи на актовете на ЕС, за които Съдът на ЕС е констатирал изрично това (ако не и тези, за които не се е произнасял изобщо).

8.4. На 1 юни 2010 г. (най-сетне...) влиза в сила **нов Протокол № 14 към ЕКПЧ**,⁴⁴³ с който между другото се създава необходимата юридическа предпоставка за присъединяването: чл. 59 на Конвенцията се изменя, за да може страна по нея да става и недържавно формирание като ЕС.

Член 1, § 2 на Проекта за споразумение за присъединяване на ЕС към ЕКПЧ определя, че § 2 на чл. 59 на Конвенцията се изменя така: „Присъединяването на ЕС към протоколите се подчинява, *mutatis mutandis*, на чл. 6 на Допълнителния протокол, чл. 7 на Протокол № 4, чл. 7-9 на Протокол № 6, чл. 8-10 на Протокол № 7, чл. 4-6 на Протокол № 12 и на чл. 6-8 на Протокол № 13“.⁴⁴⁴

8.5. На 24 януари 2011 г. председателите на ЕСПЧ (Жан-Пол Коста) и на СЕС (Василиос Скурис) излизат със **съвместна декларация**⁴⁴⁵ след „поредната редовна среща на двете съдилища“. В нея заявяват, че отново са обсъждани действието на ХО-ПЕС и присъединяването на ЕС към ЕКПЧ, и потвърждават, че то ще позволи актовете на ЕС по подобие на актовете на всяка държава, страна по Конвенцията, да бъдат подчинени на контрола на ЕСПЧ. Вниманието обаче е насочено към разгранича-

⁴⁴² Виж напр. CEDH, 22 octobre 1986, *B VerfGE*, 86.

⁴⁴³ Още през 2002 г. по повод Декларацията на Европейския съвет от Лаакен от декември 2001 г. Управителният комитет по правата на човека приема анализ на правните и техническите въпроси относно евентуалното присъединяване на ЕС (Document CDDH (2002) 010 Addendum 2), в резултат на което при подготовката на Протокол 14 през 2004 г. се стига до решението за предварително добавяне в ЕКПЧ на нов чл. 59 (Rapport explicatif du Protocole № 14, § 101), вместо да се използва другата възможност изменение в ЕКПЧ да се направи направо чрез споразумението за присъединяване на ЕС.

⁴⁴⁴ В чл. 59 ЕКПЧ са внесени и други изменения във връзка с присъединяването на ЕС, които се разглеждат по-нататък в това изследване.

⁴⁴⁵ *Communication commune des présidents Costa et Skouris*, www.curia.europa.eu/jcms/jcms/P_64268

ването на двата механизма за сезиране на ЕСПЧ – чрез пряка жалба до ЕСПЧ срещу акт на институция на ЕС (заведен след присъединяването на ЕС към ЕПЧ) и чрез жалба до ЕСПЧ срещу акт на държавен орган по прилагането на съюзното право (вкл. и срещу акт, приет преди присъединяването на ЕС към ЕПЧ). В първия случай изискването за „изчерпване на вътрешноправните способности“ предполага Съдът на ЕС да бъде сезиран преди ЕСПЧ, със знаковата формулировка: „което гарантира, че контролът на ЕСПЧ ще бъде предшестван от вътрешен контрол от СЕС, при което субсидиарността ще бъде спазена“. Още по-„миролюбиво“ е виждането за втората възможност – задължението на жалбоподателя пред ЕСПЧ първо да изчерпи правните способности в съответната ДЧ, което в зависимост от случая „позволява или налага задължително преюдициалното сезиране на СЕС по реда на чл. 267 ДФЕС“. Така и в двата случая на СЕС е запазено своеобразно „правото на първо произнасяне“ (формулировката моя).

8.6. По време на дебатите се споделят и странни идеи. Едната е СЕС от своя страна да може да отправя преюдициално запитване до ЕСПЧ – за да постигне предварително уеднаквяване на практиката, но и по същество да направи почти безпредметно последващо сезиране на ЕСПЧ. Реален обаче е рискът от абсурдно удължаване на производството пред националния съд, отправил преюдициално запитване до СЕС, по повод което СЕС е отправил свое запитване до ЕСПЧ. А и всъщност се постига точно обратният ефект – произнасянето на СЕС се поставя в абсолютна зависимост от преценката на ЕСПЧ...

8.7. Друго непремерено според мен предложение е това за недопустимо да се счита всяко сезиране на ЕСПЧ от частно лице, ако то не е поискало изрично последната национална инстанция да отправи преюдициално запитване до СЕС⁴⁴⁶

⁴⁴⁶ Изненадващо това виждане се споделя от проф. Жаке – Jean-Paul JACQUE, *L'adhésion à la Convention européenne des droits de l'homme. Note à l'attention de la Commission institutionnelle en vue de l'audition du 18 mars 2010*, www.europa.eu.

(независимо какво е последвало – дали националният съд е отправил такова или е преценил, че то е неуместно).

8.7.1. Подобно изискване изкривява основното изискване ЕКПЧ да бъде прилагана ефективно от националните съдилища (вече и като източник на правото на ЕС) – респ. гражданите да са длъжни първо да поискат от тях да отправят преюдициално запитване, вкл. да достигнат до последната инстанция. Така ако едно лице не потърси защита на нарушените си права от последната национална инстанция, чрез недопустимост на жалбата пред ЕСПЧ ще бъде санкционирана неговата незаинтересуваност от защитата на нарушените му права. Но ако се издигне в изискване за допустимост на жалбата пред ЕСПЧ поставянето пред националния съд на искане за отправяне на преюдициално запитване до СЕС, въпросът вече ще се сведе до качеството на защитата на частното лице, до степента на неговата или на защитника му юридическа компетентност. Преценката за необходимостта от отправяне по едно дело на преюдициално запитване до СЕС изисква познания и анализ, каквито няма как да се предполагат и е абсурдно да се приравняват на формалния акт на самото завеждане на дело пред най-горната национална инстанция (което е предпоставка за сезиране на ЕСПЧ).

8.7.2. Подобно формално изискване би превърнало отправянето на искане за преюдициално сезиране на СЕС и в безусловна практика на ищците по национални дела – дори когато няма никаква очевидна необходимост, те ще го правят само за да си гарантират възможността по-късно да се обърнат и към ЕСПЧ... А това вече напълно преобръща смисъла и природата на тълкувателната компетентност на Съда на ЕС и на механизма за „сътрудничество между съдии“, който по предназначение е напълно независим от исканията на страните по делото пред националния съдия...

8.7.3. А и остава повече от открит въпросът за предмета на евентуално запитване – частното лице може да е поискало едно, националният съд да е попитал друго, а пък и всъщност да е било необходимо да се получи преюдициалната преценка на СЕС за нещо трето (респ. СЕС с практиката си да пре-

формулира национални запитвания⁴⁴⁷ да отговори всъщност на трети въпрос).

8.7.4. Остава спорен и въпросът за инстанцията – гражданинът може да поиска отправяне на преюдициално запитване и от съд, който не се произнася като последна инстанция по съответното дело. А и всеки съд по делото може да отправи запитване до СЕС и по собствена инициатива – и тогава ли ще остане задължително частното лице да е поискало същото от последната инстанция – особено предвид практиката на СЕС да определя такова повторно запитване за недопустимо⁴⁴⁸?...

8.7.5. В свое изложение при изслушване от Работната група на Конвента за бъдещето на Европа (2002 г.) председателят на СЕС (тогава СЕО) проф. Василиос Скурис подчертава: „Аз смятам, че ако ЕС стане страна по ЕКПЧ, ще бъде необходимо да се уредят ролите съответно на СЕО и на ЕСПЧ. ...Предложението СЕО да препраща (чрез свое преюдициално запитване – б.м.) въпроса на ЕСПЧ ще доведе до неразумно усложняване и забавяне на производството, особено пък ако самият той действа по преюдициално запитване на национална юрисдикция“⁴⁴⁹.

В общата си декларация от януари 2011 г. председатели-те на ЕСПЧ и СЕС⁴⁵⁰ мъдро приемат, че „отправянето на преюдициално запитване (от националния съд – б.м.) нормално **не е вътрешно средство за защита, което жалбоподателят трябва да е изчерпал**“.

8.7.6. В своя Документ за размисъл от май 2010 г. (виж по-горе) пък СЕС определя: „За да се запази еднаквостта⁴⁵¹ при

⁴⁴⁷ Виж подробно в **Атанас СЕМОВ**, *Съдът на ЕС. Съвременно международно правораздаване – том II*, Институт по Международно право, Институт по Европейско право, С., 2011, стр. 369 и сл., спец. стр. 410. Виж също **Жан БУЛЮИ, Роже-Мишел ШЕВАЛИЕ**, *Коментар на решението по делото СЈСЕ*, 1978, *Pigs Marketing Board*, 83/78, Rec. 2347 – 55 *най-важни решения...*, цит. съч., стр. 87.

⁴⁴⁸ Пак там, стр. 419.

⁴⁴⁹ European Convention, Working Group II, Working Document 19 of 27 Sept. 2002 (Hearing of Judge Mr. Vassilios Skouris – 17 Sept. 2002).

⁴⁵⁰ *Communication commune des présidents Costa et Skouris*, www.curia.europa.eu/jcms/jcms/P_64268.

⁴⁵¹ Има се предвид „еднообразието“, съгласно постоянната формула на СЕС. Изразът „еднаквост“ е абсурден, но фигурира в официалния превод на български език на сайта на съда...

прилагане на правото на Съюза, както и за да се гарантира необходимата съгласуваност на системата за съдебна защита на Съюза, невалидността на негов акт⁴⁵² трябва при необходимост да се установява само от Съда. Това изключително правомощие е неразделна част от компетенциите на Съда, а следователно и от „предоставените (на институциите на Съюза) правомощия“, които в съответствие с Протокол № 8 не трябва да бъдат засегнати от присъединяването⁴⁵³. За да се запази тази характеристика на системата за съдебна защита на Съюза, е важно да се избегнат случаите, в които би се наложило Европейският съд по правата на човека да се произнася във връзка със съответствието на акт на Съюза с Конвенцията, без преди това Съдът да е имал възможност да се произнесе окончателно по този въпрос“.

Поради това традиционно във всички становища се поставя категоричен акцент на разбирането за „**субсидиарната природа**“ на произнасянето на ЕСПЧ.

8.8. И именно тук намира проявление въпросът за ключовата роля на националните съдилища – които трябва да правораздават не просто добре, но и с ясното съзнание за дължимия от тях принос за постигане на единство в системата на защита на правата на човека в Европа.

8.8.1. В случаите, когато възниква и най-малкото основателно съмнение относно степенята на съобразеност на един съюжен правен акт (или национален акт по прилагането на съюзна правна норма) с ХОПЕС или с ЕКПЧ, те трябва да сезират Съда на ЕС чрез инструмента на преюдициалното запитване. В най-голяма степен, разбира се, тази отговорност тежи на националните съдилища, които се произнасят като последна инстанция по съответното дело. Тук трябва да се проявява разбиране, че става дума вече не само и не толкова за отговорността, която може да се окаже принудена да носи

⁴⁵² Виж Решение на Съда от 22 октомври 1987 г. по делото *Foto-Frost*, 314/85, *Rescueil*, стр. 4199.

⁴⁵³ Член 2, първо изречение на Протокол № 8.

тяхната държава⁴⁵⁴, а за личната им отговорност⁴⁵⁵ – на „съюзни съдии“ и на съдии по гарантирането на правата на човека в Европа (прилагащи директно ЕКПЧ) – за постигането на кохерентна съдебна практика – и чрез нея на максимална защита на основните права на човека.

Напълно недопустимо е разбирането, че „отношенията между СЕС и ЕСПЧ не са наш проблем“, защото тези отношения в крайна сметка са проблем именно за националния правораздаващ орган, респ. за правата на гражданите! Впрочем не следва никак да се подценява голямата роля, която (може да) играе националният конституционен съд⁴⁵⁶.

8.8.2. Веднага обаче се прави и уговорката, че, „макар навярно много рядко“, е възможно преюдициално запитване да

⁴⁵⁴ За нарушението на правото на ЕС чрез лоша съдебна практика виж в **Атанас СЕМОВ**, *Съдът на ЕС. Съвременно международно правораздаване – том II*, Институт по Международно право, Институт по Европейско право, С., 2011, стр. 283 и сл., спец. стр. 288 и сл.

⁴⁵⁵ Изкушавам се да цитирам подробно Жан-Марк Соуве: „Плурализъмът и пресечните точки на системите за защита на правата на човека в Европа са шанс за гарантирането на тези права. Този шанс обаче предполага и задължения и по-голяма отговорност, в частност на съдиите, на всички съдии. Тази отговорност трябва да се основава на етика, която за съдията е по-скоро етика на отговорността, отколкото етика на убеждението, ако повторим знаменитото разграничение на Макс Вебер. ...Тази етика е в основата на мисията на съдията в правовата държава. От нея зависи – вярвам това – единството на гарантирането на правата в Европа!“ – **Jean-Marc SAUVÉ**, *L'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne de sauvegarde de droits de l'Homme et des libertés fondamentales*, www.conseil-etat.fr, mai 2011.

⁴⁵⁶ Категорично считам, че българският Конституционен съд напълно отговаря на разбирането за юрисдикция, имаща право да сезира СЕС с преюдициално запитване – така, както неведнъж са правили това други национални конституционни юрисдикции – напр. Белгия (**СJCE**, 2007, *Ordre des barreaux francophones et germanophone et a.*, 305/05, Rec. I-5305; **СJ**, 6. 10. 2010, Base, C-389/08) или новоприсъединилата се Литва (**СJCE**, 2008, *Sabatauskas et a.*, C-293/07, Rec. I-7523) и др. Виж повече в **Атанас СЕМОВ**, *Съдът на ЕС. Съвременно международно правораздаване – том II*, Институт по Международно право, Институт по Европейско право, С., 2011, стр. 393, или **Александър КОРНЕЗОВ**, *Преюдициалното запитване до Съда на Европейските общности*, изд. „Сибир“, С., 2008, и **Александър КОРНЕЗОВ (съст.)**, *Преюдициалното запитване до Съда на ЕО. Сборник нормативни актове и практически указания*, изд. „Сибир“, С., 2008.

не бъде отправено (например заради удобната инерция на теорията за „ясния акт“ ...) и СЕС да бъде „прескочен“, респ. ЕСПЧ по този начин да бъде поставен в положение да се произнася, без преди това да се е запознал с виждане на СЕС... Включително и защото „преюдициалното запитване не трябва да се счита за вътрешноправен способ, който трябва да е използван“, доколкото зависи не от волята на ищеца, а единствено от преценката на националния съд.

8.8.3. Поради това – „за да бъде спазен принципът на субсидиарността“⁴⁵⁷ – според председателите на СЕС и ЕСПЧ в споразумението за присъединяване на ЕК към ЕКПЧ „трябва да се предвиди **гъвкава процедура**, годна да гарантира, че СЕС ще може да осъществи своя вътрешен контрол, преди да стане възможен външният контрол на ЕСПЧ“. Тази процедура трябва да отчита „спецификите на съдебния контрол, осъществяван от всяко от двете съдилища“ – което изисква „ясно закрепване на изискванията за предхождащо сезиране на СЕС“, при което (забележете), „за да не се забавя прекомерно“ произнасянето на ЕСПЧ, СЕС може „да бъде задължен да се произнесе по бързо производство“⁴⁵⁸ за преюдициално заключение“.

8.8.4. Повече от очевидна, дори демонстративна е волята на двете съдилища за намиране на разковниче⁴⁵⁹ относно гарантираното „предимство“ на Съда на ЕС да се произнесе преди ЕСПЧ. Това естествено произтича от гарантирания от УД и най-вече от собствената му практика „монопол“ на Съда на

⁴⁵⁷ Именно този израз се използва в декларацията – и, разбира се, става дума за общия принцип на субсидиарност, който е в основата на правото по ЕКПЧ, така, както го разбират двете съдилища в случая, а не за принципа на субсидиарност в правото на ЕС, закрепен в чл. 5 ДЕС и отнасящ се до отношенията на ЕС с държавите-членки!...

⁴⁵⁸ Подробно за бързото и спешното производство за преюдициални заключения пред СЕС виж **Атанас СЕМОВ**, *Съдът на ЕС. Съвременно международно правораздаване – том II*, Институт по Международно право, Институт по Европейско право, С., 2011, стр. 422.

⁴⁵⁹ Жан-Марк Сове нарича декларацията „изключително продуктивна работна писта“ – **Jean-Marc SAUVÉ**, *L'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne de sauvegarde de droits de l'Homme et des libertés fondamentales*, www.consei-etat.fr, mai 2011.

ЕС над тълкуването и преценката за валидност на съюзните правни норми.

Така, в случай че все пак бъде сезиран, ЕСПЧ ще може да потвърди практиката на СЕС и проблем ще възниква само при съществено (и съзнателно) разминаване, когато пък „предимството“ на ЕСПЧ ще се изразява в ролята му условно на „последна инстанция“, каквато естествено играе и по отношение на националните върховни съдилища и каквото в крайна сметка е предназначението му.

8.9. Извън това двете съдилища ясно признават и че **прилагането на ХОПЕС**, вкл. и с оглед нейния чл. 52, § 3, **изисква „паралелно тълкуване“**, без обаче засега да навлизат в разгъщане на виждането си как би следвало да се постигне то...

8.10. До края на 2012 г. **разумно разрешение не е намерено...** Очевидно в различните ситуации ще се налага едно от двете съдилища да отстъпва – например Съдът на ЕС да не счита за нарушение на правото на ЕС поведението на държави, които „нарушават“ правото на ЕС, съобразявайки се с решение на ЕСПЧ. Това обаче граничи с абсурда, доколкото друга ДЧ, спрямо която не е постановено аналогично решение на ЕСПЧ, ще бъде в положение да носи отговорност за същото поведение...

Можем да се надяваме, че в консултативното си становище относно съобразеността на Проекта за споразумение за присъединяване, което ЕК трябва да поиска от него (но до края на 2012 г. не е поискано...), СЕС би могъл да даде някаква допълнителна яснота по въпроса.

9. Въпросът за съобразеността с ЕКПЧ на Учредителните договори

След Делото **Matthews**⁴⁶⁰ този въпрос далеч не е само теоретичен⁴⁶¹. Едното възможно виждане е аналогично на това, което приложи през 1986 г. Германският конституционен съд (делото **Solange II**⁴⁶²) – ЕСПЧ да се произнася по Учредителните договори единствено в случай на очевидно недостатъчна защита на основните права, иначе да се ползва от презумпцията за еквивалентност на предоставената защита. Такъв е подходът и на самия ЕСПЧ по делото **Bosphorus**⁴⁶³. Когато обаче самият ЕС стане страна по Конвенцията, ЕСПЧ ще може пряко да контролира неговите правни актове и ЕС ще бъде третиран като всяка държава, страна по Конвенцията, без каквито и да било защитни презумпции, дори по отношение на неговите Учредителни договори: те ще бъдат разглеждани аналогично на една национална конституция и при противоречие с ЕКПЧ Страсбургският съд няма никаква причина да не го прогласи.

Член 3, § 3 на Проекта за споразумение за присъединяване на ЕС към ЕКПЧ по същество изрично предвижда възможност за поставяне под въпрос на съответствието на Учредителните договори на ЕС с ЕКПЧ, като определя, че „когато една жалба е заведена срещу ЕС, неговите ДЧ могат да встъпят като втори ответник в производството във връзка с твърдяно нарушение, ако изглежда, че то засяга съвместимостта с Конвенцията на разпоредба от ДЕС или ДФЕС или всяка друга разпоредба със същата правна сила...“.

Разбира се, остава открит и **въпросът за съюзните актове в материята на Общата политика по външните работи и сигурността**, в която контролните правомощия на Съда на ЕС са силно ограничени⁴⁶⁴.

⁴⁶⁰ CEDH, 18 février 1999, *Matthews c/ Royaume-Uni*, 24833/94, виж по-горе.

⁴⁶¹ Florence BENOÎT-ROHMER, *Les enfants de Bosphorus*, Revue trimestrielle de droit de l'Homme, 2010, p. 18.

⁴⁶² BVerfGE 73, *Solange II*, 22. 10. 1986, Case No 2 BvR 197/83, 339 (NJW1987, 577).

⁴⁶³ CEDH, 30 juin 2005, *Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi c/ Irlande*, 45036/98, виж по-горе.

⁴⁶⁴ Чл. 275 ДФЕС.

10. Проблемът за дублирането на юрисдикцията

Близък до разгледаните е и **въпросът за дублирането на юрисдикцията**, който обаче се разглежда като въпрос, който може да бъде разрешен лесно.

10.1. Действащата уредба по ЕКПЧ предвижда две съществени ограничения:

10.1.1. Чл. 35, § 2 ЕКПЧ определя, че ЕСПЧ „не разглежда индивидуална жалба, която представлява по същество дело, ...предмет на друга процедура на международно разглежда-не или решаване на спорове...“.

10.1.2. Член 55 ЕКПЧ „Отказ от други процедури за решаване на споровете“ определя, че „високодоговарящите страни ...няма да се ползват от други действащи договори, споразумения или декларации с цел чрез искане да отнесат спор относно тълкуването или прилагането на тази Конвенция към други процедури за решаване на спорове, освен предвидените в тази Конвенция“.

10.2. Член 5 на Проекта за споразумение за присъединяване на ЕС към ЕКПЧ, озаглавен „Тълкуване на чл. 35 и чл. 55 ЕКПЧ“, определя ясно: „Процедурите пред Съда на ЕС **не трябва да се разглеждат като друга процедура** на международно разглеждане или решаване на спорове по смисъла на чл. 35, § 2b ЕКПЧ или като друга процедура за решаване на спорове по смисъла на чл. 55 ЕКПЧ“.

Това позволява напълно свободно всеки въпрос, по който Съдът на ЕС се е произнесъл, да бъде поставян след това на вниманието и на ЕСПЧ и съответно ДЧ да водят дела пред СЕС по въпрос, който може да бъде поставен и пред ЕСПЧ. Дори обратното – в духа на волята за съгласуване на практиките за ЕСПЧ ще бъде по-добре, ако СЕС се е произнесъл преди него и той може да вземе предвид съображенията на люксембургските колеги. Така се премахва и опасността да бъде нарушена категоричната разпоредба на чл. 344 ДФЕС, която не позволява

на ДЧ да решават по начин, различен от предвидените в УД, споровете помежду си, свързани с правото на ЕС.

По същия начин и производството пред ЕК по чл. 258 ДФЕС трябва да се счита, че не представлява „процедура на международно разглеждане или решаване“⁴⁶⁵ по смисъла на чл. 35, § 2 в ЕКПЧ.

11. Механизмът на „втори ответник“ в производството пред ЕСПЧ

Това е може би **най-същественният практически проблем**. Създаването на такъв механизъм се предлага като общо разрешение на повечето от разгледаните дотук проблеми. Много силно се настояваше да се предвиди възможност ЕС, респ. една или няколко от неговите ДЧ, да могат да встъпват в производството пред ЕСПЧ като „втори ответник“ (**co-défendeur**⁴⁶⁶). Основа за създаването на такъв механизъм е заложена в предписанието на чл. 1, б. „б“ на Протокол № 8 към ДЕС и ДФЕС: да се предвидят „необходимите механизми, за да се гарантира, че заведените жалби са правилно насочени срещу държавите-членки и/или срещу Съюза“.

Жалбоподателите пред ЕСПЧ биха могли да насочат жалбата си срещу ЕС или съответната ДЧ, или едновременно, а ЕС да прецени дали да бъде „втори ответник“ (респ. да носи солидарна отговорност), а съответната ДЧ – дали да приеме това или не или обратно – дали сама да встъпи като „втори ответник“, редом с ЕС.

⁴⁶⁵ CEDH, 1 février 2011, *Karoussiotis c/ Portugal*, 23205/08.

⁴⁶⁶ Това понятие е ново за нашата терминология и засега има само работен превод. Възможен е и превод като „съ-ответник“, който обаче според мен има звучене, което може да доведе до неправилно разбиране, поради което засега предпочитам „втори ответник“, с ясното съзнание, че това също звучи необичайно... Разбира се, когато стане факт официалният български превод – добър или не... – ще бъде длъжен да се съобрази с него... Дотогава навсякъде в този текст ще използвам понятието в кавички, с разбирането за „така наречения „втори ответник“ ...

Тази възможност следва да отрази спецификите на ЕС като недържавно формиране,⁴⁶⁷ разполагащо обаче със собствен правен ред, което се присъединява към ЕКПЧ паралелно със своите ДЧ. Обяснителният доклад към Проекта за споразумение посочва сред тези особености „факта, че актовете на институциите на ЕС подлежат на изпълнение от ДЧ, и обратно – разпоредбите на УД, приети от ДЧ, се изпълняват от институциите, органите, агенциите и службите на ЕС. С присъединяването към ЕКПЧ се създава **уникална ситуация, при която един правен акт се приема от една от страните по Конвенцията, а се прилага от друга от страните**“.⁴⁶⁸

Ключовият мотив за въвеждането на механизма на „втория ответник“ е необходимостта не просто да се отчете, а възможно най-точно да се вземе предвид уникалният властови характер на ЕС, основан на уникална система на предоставяне на властови правомощия от страна на членуващите държави и респ. на строги правила за разпределяне между тях на властовите компетенции. От една страна, държавите-членки създават ЕС и определят неговите правомощия чрез Учредителните договори, на които ДЧ са „господари“, от друга страна, ЕС е овластен да приема правни актове, задължителни за и във държавите-членки. Тези актове могат да оставят на националните власти свобода на преценка относно начина за изпълняването им – като тази свобода на преценка може да бъде широка или силно ограничена, но могат и да не оставят на държавите никакво право на преценка, т.е. да очертават безусловно дължимото от тях, респ. от правните субекти под тяхната юрисдикция, поведение. Както съюзните актове, така и националните мерки по прилагането им (при упражнена свобода на преценка или когато няма такава) могат да се ока-

⁴⁶⁷ Аналогична възможност е предвидена в Конвенцията по морско право, по която ЕС (преди Европейската общност) е страна.

⁴⁶⁸ CDDH (2011) 009, 14 octobre 2011, *Projet de Rapport explicatif de l'Accord portant adhésion de l'Union européenne à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales* – dans: *Rapport du Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH) au Comité des Ministres sur l'élaboration d'instruments juridiques pour l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des Droits de l'Homme*, p. 21.

жат в противоречие с гарантираните от ЕКПЧ основни права. Ако обаче преценката се остави само на жалбоподателя, при неправилна преценка е голям рискът от недопустимост на жалбата, респ. ограничаване на възможността за защита на нарушеното му право, което е обратно на целения с ЕКПЧ и присъединяването на ЕС към нея резултат.

Всичко това налага гарантираната за гражданите възможност за защита на техните гарантирани от ЕКПЧ права да бъде „насочена правилно“ срещу този, който е в основата на нарушението на ЕКПЧ – държавата или Съюза. Механизмът на „втория ответник“ позволява не просто гражданите да потърсят отговорност от този, който действително следва да я понесе, но и (и за самия ЕС това е най-малкото също толкова важно, за да защити своите „принципни особености“) да се избегне възможността (всъщност необходимостта) Съдът в Страсбург да прави преценка на разпределението на компетенциите между ЕС и неговите ДЧ, като сам определя кой „е в основата на нарушението“.⁴⁶⁹ Отделно този механизъм дава възможност на ЕС и съответната ДЧ да изложат общо становище, в което да изяснят и въпроса за отговорността за евентуалното нарушение. Това обаче не решава въпроса за валидността на акта на ЕС, който е в основата на нарушението – но при определени условия открива важна възможност за последващото му атакуване по вътрешния ред на ЕС.

11.1. Така, от една страна, това предполага **възможност за встъпване на ЕС** (евентуално на други ДЧ) **в подкрепа на защитната теза на една ДЧ**, чийто вътрешен правен акт е атакуван пред ЕСПЧ. Така ако една жалба е подадена срещу една (или повече) ДЧ, но не и срещу ЕС, ако Съюзът счита, че са изпълнени изискванията на чл. 3, § 2 на Споразумението за присъединяване (нарушението да е свързано със съответствието с ЕКПЧ на съюзна правна норма – виж по-долу), може да поиска да встъпи в производството.

⁴⁶⁹ Както всъщност се получи по делото **СЕДН**, 30. 6. 2005, *Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi c/ Irlande*, 45036/98.

11.2. Във всички случаи обаче делото се разглежда по **общия ред**, независимо от встъпването на ЕС като „втори ответник“ (виж по-долу относно новия § 4 на чл. 36 ЕКПЧ) – напр. без да се разширяват и спрямо него изискванията за изчерпване на вътрешните способности за защита (по чл. 35, § 1 ЕКПЧ). При това преценката дали да се допусне встъпването на „втори ответник“ се прави от ЕСПЧ, като на жалбоподателя се дава възможност да изложи съображения.

11.3. От друга страна, така се дава **възможност и за съвместно поемане на отговорността**. Механизмът на „втория ответник“ по никакъв начин не представлява процесуална привилегия в полза на ЕС, по-скоро обратното – това е „средство за избягване на каквато и да е празнота в системата на Конвенцията относно участието и отговорността“. То отговаря на „крайната цел на присъединяването – в интерес на доброто правосъдие“⁴⁷⁰. Когато жалбата е заведена срещу ДЧ, ЕС може да встъпи като „втори ответник“ и сетне въпросът за отговорността за нарушението да се реши на основата на съюзната уредба на разпределението на компетенциите между ЕС и неговите ДЧ. Нещо повече – новият механизъм позволява не само да се поправят вредите, причинени на жалбоподателя, но и да се вземат всички адекватни правни мерки (национални и/или съюзни!), за да се премахнат правните предпоставки за нарушението.

Възможно разрешение е съвместното поемане на отговорността да бъде правило по всяко дело, по което има „втори ответник“. В обратния случай отново се създава предпоставка за преценка на ЕСПЧ, която заобикаля изискването за запазване

⁴⁷⁰ CDDH (2011) 009, 14 octobre 2011, *Projet de Rapport explicatif de l'Accord portant adhésion de l'Union européenne à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales* – dans: *Rapport du Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH) au Comité des Ministres sur l'élaboration d'instruments juridiques pour l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des Droits de l'Homme*, p. 22.

на монопола на СЕС над тълкуването на правото на ЕС⁴⁷¹... А този монопол е „от решаващо значение“⁴⁷².

11.4. Ако жалбата пък е заведена срещу ЕС, но не и срещу някоя ДЧ, **всяка ДЧ може**, ако счита, че са изпълнени условията по чл. 3, § 3 на Споразумението за присъединяване (относно вероятността по делото да се постави под въпрос съобразеността с ЕКПЧ на самите УД на ЕС – виж по-долу), **сама да поиска** да встъпи – за да подкрепи защитата на ЕС и/или за да поеме отговорност заедно с него.

11.5. Когато жалбата е заведена едновременно срещу ЕС и една или няколко ДЧ, **всеки от тях може да поиска** да бъде обявен за „втори ответник“, а ЕСПЧ преценява дали са изпълнени условията по чл. 3, § 2 или 3 на Споразумението (виж по-долу). Основният мотив положението на ответник по жалба за нарушение на ЕКПЧ да бъде променено в положение на „втори ответник“ е свързан именно и само с установяването на факта, че той е автор не на акта/бездействието, представляващо твърдяното нарушение, а само на неговото правно основание (т.е. на съюзната правна норма). Така при жалба, насочена едновременно срещу ЕС и ДЧ, са възможни две хипотези:

11.5.1. Съответната ДЧ може да поиска да бъде „понижена“ до „втори ответник“, ако мотивирано твърди, че нейното поведение представлява изпълнение (без свобода на преценка!) на задължение по правото на ЕС.

11.5.2. И обратно, ЕС може да поиска да бъде конституиран като „втори ответник“, ако в основата на нарушението стои разпоредба на „първичното право“ на ЕС, на което държавите-членки са „пълновластни господари“ (и Съюзът не може сам чрез своите институции да промени).

⁴⁷¹ Така **Jean-Paul JACQUE**, *The Accession of the European union to the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms*, Common Market Law Review, 48, 2011, p. 1016.

⁴⁷² Пак там.

И в двата случая решението се взема от ЕСПЧ, който ограничава преценката си само до аргументите, изложени от страната, поискала да бъде „понижена“ във „втори ответник“.

11.6. За да може обаче механизмът да се осъществява ефективно, е необходимо своевременно **ЕСПЧ да публикува важната релевантна информация**, която да позволи на ЕС или на ДЧ да преценят дали са налице изискванията и респ. дали да поискат встъпване като „втори ответник“.

11.7. Искането за встъпване като „втори ответник“ трябва да **бъде мотивирано**, като разкрива защо искащият да встъпи счита, че основателно може да се предположи, че твърдяното нарушение е свързано с правото на ЕС (разпоредба на УД или респективно от акт на институция на ЕС).

11.8. „Вторият ответник“ ще има **положението на страна по делото**. Очевидно се търси „равновесие“ между отговорността на съответната ДЧ, чийто вътрешен правен акт по прилагането на правото на ЕС е обявен за несъвместим с ЕКПЧ, и отговорността на ЕС, поради това че свободата на преценка на съответната ДЧ е ограничена, доколкото понякога релевантната съюзна правна норма не оставя никаква свобода на преценка на прилагащите я ДЧ.

11.8.1. Така ако ЕСПЧ установи нарушение на ЕКПЧ, „вторият ответник“ също ще бъде обвързан от задълженията, произтичащи от чл. 46 ЕКПЧ.

11.8.2. Поради това и ако се пристъпи към приятелско споразумение по чл. 39 ЕКПЧ, ще се изисква съгласието и на ответника, и на „втория ответник“.

11.8.3. Респ. ако ответникът или „вторият ответник“ решат да направят „едностранна декларация“ за нарушение, за което обаче отговорност следва да носи и другият, ще се изисква и неговото съгласие с едностранната декларация.

11.9. Механизмът на „втория ответник“ всъщност трябва да се въведе, за да се изпълни чл. 1, т. „б“ на Протокол № 8 към

Договора от Лисабон (респ. към ДЕС и ДФЕС⁴⁷³), който изисква при бъдещото присъединяване да се предвидят „необходимите механизми, **за да се гарантира**, че образуваните от държави, които не членуват в ЕС, искиве и исковете на частни лица са **правилно насочени** срещу държавите-членки и/или срещу Съюза, в зависимост от случая“. Предвиждането на „втори отговорник“ ще позволи „коригиране на жалбите в две посоки“...

11.9.1. Най-значимо приложение този механизъм според мен намира в случая, когато ЕС или негова ДЧ не е страна по делото, чието действие или бездействие е предмет на жалбата за нарушение на ЕКПЧ, но е автор на правната основа на акта или бездействието – и жалбата ще се счита за допустима и по отношение на тази страна. Механизмът обаче не може да се приложи, когато жалбоподателят претендира различни нарушения от страна на ЕС и на една или повече ДЧ.

11.9.2. В същото време тази възможност трябва ясно да се различава от възможността за участие на трета страна по чл. 36, § 2 ЕКПЧ, която пък се свежда само до възможността друга страна по Конвенцията (или друго „заинтересувано лице“ – напр. друг субект на международното право или неправителствена организация) **да бъде поканена** – от Председателя на Съда в интерес на справедливото правораздаване, „да представи писмено становище или да участва в открито заседание“, без обаче да става страна по делото и без да бъде обвързана от решението по него. Обратно, „вторият отговорник“ става на общо основание равнопоставена страна по делото и е в пълна степен обвързан от решението по делото.

11.9.3. И обратно – когато не са налице условията за прилагане на механизма на „втория отговорник“ (по чл. 36, § 4), остава отворена възможността ЕС да бъде канен (по чл. 36, § 2) да излага становища по дела по жалба срещу държава, условно свързана с правния ред на ЕС, без да членува в него (напр. страна по Споразумението за Европейското икономическо пространство), което досега беше най-ефективният начин той да бъде приобщен към дело пред ЕСПЧ.

⁴⁷³ Виж **Атанас СЕМОВ, Христо ХРИСТЕВ (съст.)**, *Договорът от Лисабон. Консолидирани текстове и коментари*, УИ „Св. Кл. Охридски“, С., 2009, стр. 592.

11.10. Предвиждането на механизъм за „втори ответник“ не засяга процедурата по предварително произнасяне по допустимостта на жалбите. Той се прилага само по делата по допустими жалби,⁴⁷⁴ които са съобщени („нотифицирани“) на страна по ЕКПЧ.

11.11. Изрично се предвижда, че встъпването на „втори ответник“ е възможно само по изрично решение на ЕСПЧ за това (чл. 3, § 5 на Проекта за споразумение). Съдът уведомява ищеца и ответника за постъпилото искане за встъпване като „втори ответник“ и им дава (кратък) срок да изложат съображенията си. Преценката на ЕСПЧ след това се ограничава само до установяването дали са изпълнени условията по чл. 3, § 2 или 3 (т.е. дали има основателно предположение за връзка на твърдяното нарушение с правото на ЕС), като евентуално може да постави допълнителни условия (напр. във връзка с правна помощ на жалбоподателя) в интерес на доброто правосъдие.

11.12. ЕСПЧ обаче не може по никакъв начин (принудително) да привлече като „втори ответник“ било една държава, било самия ЕС, ако те сами не са поискали това изрично. По същество тази уредба „стимулира“ жалбоподателите пред ЕСПЧ за предпочитане да насочват жалбите си и срещу ЕС, освен срещу съответната ДЧ.

11.13. И обратно – ЕСПЧ може във всеки момент от разглеждането на делото да реши да прекрати участието на „втория ответник“ и в частност ако получи общи съображе-

⁴⁷⁴ Условията за допустимост на една жалба (определени в чл. 35 ЕКПЧ) могат да се сведат до:

изчерпване на всички вътрешноправни средства за защита и срок от 6 месеца;

жалбата да не е анонимна или да не се отнася до дело, вече разгледано от Съда или предмет на друга процедура на международно разглеждане или решаване на спорове, или не съдържа нова релевантна информация;

жалбата да не е несъвместима с ЕКПЧ или Протоколите; явно необоснована или представляваща злоупотреба с правото на жалба; или жалбоподателят не е претърпял значителна вреда...

ния от ответника и „втория ответник“, според които условията за встъпване на „втори ответник“ не са изпълнени⁴⁷⁵.

11.14. Механизмът на „втория ответник“ получава **опростена правна уредба** в чл. 3 на Проекта за споразумение за присъединяване на ЕС към ЕКПЧ:

– Според § 1, б. „а“ занапред чл. 36 ЕКПЧ, който понастоящем е озаглавен „Конституиране на трета страна“, ще бъде озаглавен „Конституиране на трета страна и втори ответник.“

– Според б. „б“, **в чл. 36 ЕКПЧ се добавя нов § 4:** „ЕС или ДЧ на ЕС могат да станат втори ответник в производство по решение на ЕСПЧ при условията, предвидени в Споразумението за присъединяване. Вторият ответник е страна по делото. Допустимостта на жалбата се преценява независимо от встъпването на втори ответник“.

Предвиждането на подобна възможност обаче изисква и приемането от самия ЕС на вътрешни разпоредби относно прилагането на механизма на „втория ответник“ (форма за инициатива, ред за участие на ЕС/ДЧ, разрешаване на възможните вътрешни спорове по самата тази процедура), както впрочем и по редица други въпроси, свързани с прилагането на Споразумението за присъединяване. Работната група по основните права, гражданските права и свободното движение (FREMP) провежда през септември и октомври 2011 г. заседания относно изработването на релевантните вътрешни правила на ЕС във връзка с присъединяването към ЕКПЧ. Сред тях Съветът препоръчва в правнообвързващи актове на ЕС (като точният им вид ще се определи в зависимост от съдържанието им) да се включат само разпоредби относно предварителното сезиране на СЕС по дела пред ЕСПЧ, изготвянето на списъка с кандидатите за съдия от ЕС в ЕСПЧ, задължение на ДЧ да предприемат инициатива за встъпване като „втори ответник“, финансовите аспекти на присъединяването и на участието на ЕС и др. Всички останали въпроси Съве-

⁴⁷⁵ **Christian TIMMERMANS**, *L'adhésion de l'Union Européenne à la Convention européenne des droits de l'homme*, audition, organisée par la Commission des affaires constitutionnelles, Bruxelles, 18 mars 2010.

тът препоръчва да се уредят в други, „по-гъвкави инструменти (като „поведенчески кодекс“)⁴⁷⁶.

11.15. Предвиждат се обаче съществени условия за прилагането на механизма на „втори ответник“.

11.15.1. Когато е подадена жалба срещу ДЧ на ЕС, но не и срещу самия ЕС, встъпването на ЕС като „втори ответник“ ще е допустимо, когато изглежда вероятно твърдяното в жалбата нарушение да изисква преценка за съобразеността на съюзна правна норма с ЕКПЧ и държавата-членка на ЕС, срещу която е насочена жалбата, не е можела да избегне нарушението, без да наруши конкретно задължение по правото на ЕС⁴⁷⁷ или общото задължение за лоялност в ЕС (по чл. 4, § 3 ДЕС).

11.15.2. И обратно, когато жалбата е насочена само срещу ЕС, негова ДЧ може да встъпи като „втори ответник“, ако изглежда вероятно твърдяното нарушение да изисква преценка за съобразеността с ЕКПЧ на правна норма от първичен източник на правото на ЕС⁴⁷⁸ (отговорност за който носят ДЧ, а не самият ЕС).

11.15.3. Условията за допустимост на встъпването като „втори ответник“ са уредени ясно в § 2 и 3 на чл. 3 на Споразумението за присъединяване:

– § 2: Когато една жалба е адресирана срещу една или повече ДЧ на ЕС, ЕС може да стане втори ответник в производството, ако изглежда, че твърдяно нарушение е свързано със съобразеността със съответното право по ЕКПЧ на разпоредба от правото на ЕС и в частност ако това нарушение не е можело да се избегне, без да се наруши задължение, произтичащо от правото на ЕС.

– § 3: Когато една жалба е адресирана срещу ЕС, негова ДЧ може да встъпи като втори ответник в производство, ако изглежда, че твър-

⁴⁷⁶ *Council of the EU – Note 10817/10, RESTREINT, UE FREMP, 27 JAI 523, SOHOM153, COSCE 17.*

⁴⁷⁷ А така е винаги когато едно задължение за ДЧ, произтичащо от съюзна правна норма, не оставя на тази ДЧ никаква свобода на преценка (каквито по правило са задълженията по силата на съюзните регламенти).

⁴⁷⁸ Подробно за обхвата на първичното право на ЕС виж в **Атанас СЕ-МОВ**, *Система на източниците на правото на ЕС*, УИ „Св. Кл. Охридски“, С., 2009, стр. 31-96.

дяното нарушение е свързано със съобразеността със съответното право по ЕКПЧ на разпоредба на ДЕС,ДФЕС или друга разпоредба със същата правна сила, по-специално когато това нарушение не е можело да се избегне, без да се наруши задължение, произтичащо от такава разпоредба.

– Отделно от това § 4 на чл. 3 на Споразумението за присъединяване предвижда възможност, когато жалбата е заведена едновременно срещу ЕС и една или повече от неговите ДЧ, всеки от тях от ответник да стане „втори ответник“, ако са изпълнени условията по § 2 или § 3 на чл. 3 на Споразумението за присъединяване.

Подобна уредба е сякаш „твърде удобна“ за ЕС...

11.15.4. Встъпването като „втори ответник“ се допуска само по искане на встъпващата страна и само ако ЕСПЧ реши да го допусне, като преценката му е свободна, но е длъжен да се „консултира“ с всички страни в производството.

Чл. 3, § 5 на Проекта за споразумение: „Една високотоговаряща страна става втори ответник само по своя инициатива и по решение на ЕСПЧ. ЕСПЧ трябва да се консултира с всички страни в производството. Когато постановява решението си, ЕСПЧ преценява дали в светлината на представените от засегнатите високотоговарящи страни аргументи има основателно предположение, че ще бъдат изпълнени условията по § 2 или § 3“.

Тази зависимост на механизма изцяло от волята на встъпващия „втори ответник“ обаче може да намали ефективността на механизма. Отделно остава открит въпросът за критериите за преценка на ЕСПЧ дали да допусне встъпването или не. Очевидно изразът „ако изглежда“ не предполага задълбочен анализ, а преценка **prima facie**. Независимо от това обаче остава проблемът, че подобна преценка, дори само „наглед“, по същество се изразява именно в така нежеланата преценка на разпределението на компетенциите между ЕС и неговите ДЧ и неизбежно изисква тълкуване от ЕСПЧ на правото на ЕС...

Поради това съм склонен да приема, че в Проекта за споразумение **не е изпълнена добре задачата** да се гарантира „монополът на Съда на ЕС“ над тълкуването на правото на

ЕС и да се отчетат „съществените особености на ЕС“, свързани най-вече с режима на предоставените му властови правомощия (компетенции).

11.16. Предвижда се още една изключително съществена процедурна особеност: **задължение на ЕСПЧ да изчака произнасяне на СЕС.**

Ал. 6: „Когато ЕС е втори ответник в производство и когато Съдът на ЕС все още не се е произнесъл относно съответствието на съответната разпоредба на правото на ЕС съгласно § 2 (на чл. 3 на Споразумението за присъединяване – б.м.), **на Съда на ЕС се дава възможност да се произнесе** по този въпрос, след което се дава възможност на страните да изложат своите съображения пред ЕСПЧ. ЕС следи произнасянето на СЕС да стане бързо, за да не се забави прекомерно производството пред ЕСПЧ“.

11.16.1. В Проекта на Обяснителен доклад⁴⁷⁹ се предлага кратък анализ на тази особено специфична ситуация, според който делата, по които ЕС може да бъде „втори ответник“, се завеждат по жалби относно акт (или бездействие) на ДЧ на ЕС. Жалбоподателят трябва да е изчерпил правните способи за защита пред юрисдикциите на ДЧ-ответник. Тези юрисдикции могат, а в определени случаи са длъжни да сезират СЕС с преюдициално запитване за тълкуване и/или преценка за валидност на съюзна правна норма. Доколкото страните по делото пред тези юрисдикции могат само да поискат, но не и да наложат подобно сезиране, то не следва да се разглеж-

⁴⁷⁹ CDDH (2011) 009, 14 octobre 2011, *Projet de Rapport explicatif de l'Accord portant adhésion de l'Union européenne à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales* – dans: *Rapport du Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH) au Comité des Ministres sur l'élaboration d'instruments juridiques pour l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des Droits de l'Homme*, p. 25-26.

Задачата на този „Обяснителен доклад“ е изключително важна. На практика бъдещото Споразумение за присъединяване няма да може да се прилага практически без придружаващите го обяснения, които обаче очевидно са лишени от правнообвързващо действие...

да като „вътрешен способ за защита“, който трябва да е „изчерпан“, за да бъде допустима жалбата пред ЕСПЧ.

11.16.2. Ако подобно сезиране на СЕС не е направено, ЕСПЧ всъщност ще трябва да се произнесе относно съобразеността на разпоредба на ЕС с правата на човека по ЕКПЧ, без СЕС да е имал повод сам да го направи. Макар да се предполага, че подобна хипотеза би възникнала рядко, желателно е да се предвиди вътрешна процедура в ЕС, гарантираща, че СЕС ще има възможност да контролира съобразеността с ЕКПЧ на съюзната правна норма. Този контрол от страна на СЕС трябва да се осъществи, преди ЕСПЧ да се произнесе по съществуващото на делото. Очевидно предвид особената институционна система на ЕС задължение да следи за подобни ситуации и да сезира СЕС ще трябва да се възложи отново на Комисията⁴⁸⁰ – което обаче ми се струва невъзможно без изрично допълнение в ДФЕС...

11.16.3. Предвидената процедура, вдъхновена от идеята за субсидиарност,⁴⁸¹ се прилага единствено по делата, по които ЕС е „втори ответник“. ...СЕС се произнася не относно акта или бездействието, представляващи нарушение, а само относно правното му основание в правото на ЕС. Така предварителното произнасяне на СЕС не ограничава компетентността на ЕСПЧ и не го обвързва (освен собствената му практика по принцип да „зачита“ преценката на СЕС...). Той дава възможност на страните да вземат отношение по решението на СЕС. За да не се проточи обаче твърде дълго производството пред ЕСПЧ, ЕС трябва да предвиди разпоредби за бързо произнасяне на СЕС, напр. в рамките на съществуващата уредба на бързото производство пред СЕС, т.е. за 6 до 8 месеца.

11.17. Механизмът на „втория ответник“ създава своеобразна фигура на солидарна отговорност:

⁴⁸⁰ Такова виждане споделя например именитият съдия Кристиан Тимерманс през март 2010 г. – **Christian TIMMERMANS**, *L'adhésion de l'Union Européenne à la Convention européenne des droits de l'homme*, audition, organisée par la Commission des affaires constitutionnelles, Bruxelles, 18 mars 2010.

⁴⁸¹ Да се различава от принципа на субсидиарност в правото на ЕС, закрепен в чл. 5, § 3 ДЕС.

Чл. 3, § 7 на Проекта за споразумение: „Ответникът и вторият ответник участват заедно в производството“.

Очевидно в случай на уважаване от ЕСПЧ на жалбата от-ветникът и „вторият ответник“ заедно ще носят задължение за прекратяване на нарушението и респ. за имуществените последици. Това обаче отново – и много остро – поставя въ-проса за разпределението на компетенциите, респ. на отго-ворността. И очевидно за да не се налага по този повод ЕСПЧ отново и този път еднозначно да се произнася по въпроси, възможно най-пряко свързани със „съществените особености на ЕС“, би трябвало в самия ЕС да се предвидят правила – напр. съюзна институция (Съветът?, очевидно не с едино-душие предвид засягането на интересите на отделна ДЧ) да взема задължително за ДЧ решение за необходимите мерки за изпълнение на (съобразяване с) решението на ЕСПЧ. Едно подобно решение пък неизбежно следва да подлежи на ата-куване по общия ред пред СЕС...

11.18. Този механизъм обаче **не може да се прилага с обратна сила** – спрямо заварени производства, както и ако става дума за жалба относно акт на ДЧ, основан на разпоредба от правото на ЕС, приета преди присъединяването на ЕС към ЕКПЧ.

Чл. 3, § 8 на Проекта за споразумение: „Чл. 3 се прилага спрямо жалби, заведени след влизането в сила на Споразумението“.

11.19. В проекта за Обяснителен доклад по Споразумение-то за присъединяване основателно се предполага, че „пред-вид постоянната практика на ЕСПЧ този механизъм **ще се прилага сравнително рядко**“...⁴⁸²

⁴⁸² Виж съображение 44 на проекта – CDDH (2011) 009, 14 octobre 2011, *Projet de Rapport explicatif de l'Accord portant adhésion de l'Union européenne à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales* – dans: *Rapport du Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH) au Comité des Ministres sur l'élaboration d'instruments juridiques pour l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des Droits de l'Homme*, p. 22.

Глава 10

ДРУГИ ПРОБЛЕМИ, КОИТО МОГАТ ДА БЪДАТ ОПРЕДЕЛЕНИ И КАТО ПО-ТЕХНИЧЕСКИ

1. Участие на ЕС в контролните механизми по ЕКПЧ

Вълнения в политическите и експертните среди на ЕС⁴⁸³ предизвиква и въпросът за собственото участие на ЕС в контролните механизми по ЕКПЧ.

1.1. Съвсем нормално би било ЕС да има свой съдия в състава на ЕСПЧ, подобно на всяка от 47-те държави. Според проф. Жаке е възможна идеята той да участва само със съвещателен глас по други дела и да има право да гласува само в състава по дела, които се отнасят до правото на ЕС – но във всички случаи може да възникне ситуация, когато по едно дело съдебният състав да включва двама съдии от една и съща националност⁴⁸⁴ ...

Проф. Флоранс Беноа-Ромер⁴⁸⁵ допуска и друга възможност: назначаване на съдия ad hoc – само по делата, свързани с правото на ЕС, по подобие на държавите, но признава, че освен проблемът с легитимността възниква и сериозен проблем за предварителна преценка дали делото засяга правото на ЕС, което далеч не винаги е очевидно в самото начало. Друга въз-

⁴⁸³ Виж подробно напр. в Jonas CHRISTOFFERSEN, *Institutional aspects of the EU's accession to the ECHR*, Hearing of the Constitutional Committee of the European Parliament, 18 March 2010.

⁴⁸⁴ Jean-Paul JACQUÉ, *L'adhésion à la Convention européenne des droits de l'homme. Note à l'attention de la Commission institutionnelle en vue de l'audition du 18 mars 2010*, www.europra.eu. Година по-късно проф. Жаке е категоричен: „Това е притеснителна възможност, която вече не се разглежда“ ... – Jean-Paul JACQUÉ, *The Accession of the European union to the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms*, *Common Market Law Revue*, 48, 2011, p. 1009.

⁴⁸⁵ Florence BENOÎT-ROHMER, *Valeurs et droits fondamentaux dans la Constitution*, *Revue trimestrielle de droit européen*, 41 (2), avr.-juin 2005, p. 261, spéc. 281-282.

можност според нея е избирането на постоянен съдия, който обаче да участва само по делата, свързани с ЕС.

Струва ми се, че предвид високите изисквания към съдиите (по съвсем разбираеми причини те ще са най-високи именно към съдията, който ще бъде определен от целия ЕС!) и неизбежния стремеж към постигане на знаково съгласие по делата с особена сложност (и сред тях със сигурност делата относно съобразеността на правен акт на ЕС с ЕКПЧ) това не следва да се счита за сериозен проблем...

Така и се оказва:

чл. 6 „Избор на съдии“ на Проекта за споразумение за присъединяване на ЕС към ЕКПЧ предвижда делегация на ЕП да „има правото да участва с право на глас в сесиите на ПАСЕ, когато ПАСЕ упражнява правомощията си относно избирането на съдии по чл. 22 ЕКПЧ. Броят на представителите на ЕП е равен на броя на представителите на държавата с най-много представители, съгласно чл. 26 на Устава на Съвета на Европа“.

Това означава 18 представители (като ЕС сам да трябва да създаде – чрез вътрешен акт на ЕП – процедурата и критериите за определянето им). Правилата относно участието на представителите на ЕП в състава на ПАСЕ се определят от ПАСЕ в сътрудничество с ЕП.

На 15 юни 2011 г. председателят на Комитета по правни въпроси и права на човека към Съвета на Европа и председателят на Комитета по конституционни въпроси на Европейския парламент сключиха Споразумение, което ще бъде внесено за одобрение от ПАСЕ и ЕП⁴⁸⁶.

Условието за участие на делегация на ЕП в ПАСЕ (и неговите органи) трябва да се уредят във вътрешните правила на ПАСЕ от самата ПАСЕ в партньорство с ЕП. От своя страна механизмът за определяне на състава на делегацията на ЕП следва да се уреди с вътрешни разпоредби на ЕС (изрично във вътрешния правилник на ЕП). Самата ЕКПЧ обаче не е

⁴⁸⁶ www.assembly.coe.int/ASP/APFeaturesManager/defaultArtSiteView.asp?ID=991.

нужно да бъде изменяна във връзка с избирането на съдия от ЕС – чл. 22 отрежда такава възможност за всяка страна по Конвенцията и съдията от ЕС следва да бъде напълно равнопоставен на всеки друг съдия в ЕСПЧ, включително по отношение на строгите изисквания за независимост.

1.2. Разбира се, остава деликатен въпросът **как ще се определя съдията от ЕС** – и доколко е уместно Парламентарната асамблея на Съвета на Европа да може да отхвърля предложението на ЕС (дори ако в нея участва и делегация на Европейския парламент, което ми се струва съвсем логично). Мнозинството, което 27-те ДЧ на ЕС имат сред 47-те ДЧ на СЕ, е твърде условно, доколкото националните представители участват в работата на ПАСЕ не по национален, а по политически признак, респ. по никакъв начин не може да се предвиди, още по-малко гарантира тяхното гласуване. Проф. Жаке предлага стандартното разрешение ЕС да издига трима кандидати, от които ПАСЕ да избере един⁴⁸⁷. Определянето им следва да става по правила, създадени от самия ЕС, при съобразяване с указанията на ПАСЕ⁴⁸⁸.

1.3. ЕС следва да бъде надлежно **представен и в Комитета на министрите на външните работи** на Съвета на Европа, когато той се произнася относно последствията от постановяването на решение на ЕСПЧ, засягащо ЕС. Колкото и може би да изглежда странно, оказа се, че този въпрос предизвиква както силни резерви⁴⁸⁹, така и много подробна уредба в Проекта за споразумение за присъединяване – очевидно най-вече поради разбирането, че най-важното му правомощие е на-

⁴⁸⁷ Jean-Paul JACQUÉ, *L'adhésion à la Convention européenne des droits de l'homme. Note à l'attention de la Commission institutionnelle en vue de l'audition du 18 mars 2010*, www.europa.eu.

⁴⁸⁸ Resolution 1646 (2009), Parliamentary Assembly of Council of Europe.

⁴⁸⁹ Виж подробно напр. в Olivier DE SCHUTTER, *Les aspects institutionnels de l'adhésion de l'Union Européenne à la Convention européenne des droits de l'homme*, Note à l'attention de la Commission institutionnelle en vue de l'audition du 18 mars 2010.

блюдението над изпълнението на решенията на ЕСПЧ⁴⁹⁰ (по чл. 46 ЕКПЧ). Струва ми се, че в никакъв случай не трябва да се подценява огромното значение за ЕС на възможността (по чл. 47 ЕКПЧ) Комитетът на министрите да иска от ЕСПЧ тълкуване на ЕКПЧ и протоколите към нея.

1.3.1. На този въпрос е посветен целият чл. 7 на Проекта за споразумение за присъединяване на ЕС към ЕКПЧ, озаглавен „Участие на ЕС в Комитета на министрите на Съвета на Европа“.

Неговият § 1 определя: „ЕС има право да участва с право на глас в Комитета на министрите, когато той взема решения:

а. съгласно чл. 26, § 2 (относно ограничаването на броя на съдиите в съдебните камари); чл. 39, § 4 (относно изпълнението на постигнато приятелско споразумение); чл. 46, § 2-5 (относно контрола от страна на Комитета на министрите по изпълнението на окончателните решения на ЕСПЧ – най-важният въпрос) и чл. 47 (относно възможността Комитетът на министрите да поиска от ЕСПЧ „свещателно мнение“) на Конвенцията;

б. относно приемането на протоколи към ЕКПЧ;

с. относно приемането или прилагането на всеки друг правен инструмент или текст, адресиран до ЕСПЧ или до високодоговарящите страни или свързан с упражняваните по Конвенцията функции на Комитета на министрите или на ПАСЕ“.

1.3.2. Най-чувствителният въпрос е за контрола на Комитета на министрите над ЕС.

Той е уреден подробно в § 2 на чл. 7 на Проекта за споразумение: „Упражняването на правото на глас от ЕС и неговите ДЧ не засяга ефективното упражняване от Комитета на министрите на

⁴⁹⁰ И особено възможността самият Комитет на министрите да определя правилата относно наблюдението. Както впрочем и възможността Комитетът на министрите да предлага приемането на препоръки, резолюции или декларации – които ще могат да бъдат адресирани и до ЕС като страна по Конвенцията.

функциите му по наблюдение съгласно чл. 39–46 ЕКПЧ, като се прилагат следните правила:

а. Когато Комитетът на министрите наблюдава изпълняването на задълженията било на самия ЕС, било заедно с ЕС и на една или повече от неговите ДЧ, от договорите на ЕС следва, че ЕС и неговите ДЧ изразяват позиции и гласуват съгласувано. Правилата на Комитета на министрите за наблюдението на изпълнението на решенията и на приятелските споразумения⁴⁹¹ трябва да позволяват в този случай **осъществяването на ефективен контрол** (което означава просто ЕС и неговите ДЧ да не могат чрез своето мнозинство в Комитета на министрите да блокират приемането на съответни решения! – б. м.);

б. Когато Комитетът на министрите наблюдава изпълнението на задълженията на една ДЧ на ЕС, ЕС не може на основания от своя вътрешен правен ред да изразява позиция или да упражнява право на глас. Договорите на ЕС не задължават ДЧ на ЕС да изразяват позиции или да гласуват съгласувано (по този въпрос – б. м.);

с. Когато Комитетът на министрите наблюдава изпълнението на задълженията на една високодоговаряща страна, различна от ЕС и неговите ДЧ, договорите на ЕС не задължават ДЧ на ЕС да изразяват позиции или да гласуват съгласувано (по този въпрос – б. м.), дори когато ЕС изразява позиция или упражнява право на глас“.

По този начин на ЕС се предоставя право да се произнася и да гласува и относно държавите извън ЕС, но без да се стига до съгласувана позиция на всички ДЧ на ЕС, което би означавало налагане на воля чрез тяхното мнозинство в рамките на Съвета на Европа.

1.3.3. Практически най-проблемният въпрос за механичното мнозинство на ЕС (чрез неговите ДЧ⁴⁹²) в Комитета на министрите е свързан с възможността да се препятства ефективната работа на комитета. Целият механизъм за наблюдение би загубил смисъл, ако по делата срещу ЕС неговите ДЧ могат да препятстват приемането на решения. Някои държа-

⁴⁹¹ Комитет на министрите, 964-о заседание, 10 май 2006 г.

⁴⁹² На практика поради своето вътрешно правило (чл. 34 ДЕС) ЕС ще разполага с мнозинство от 29 (27-те днешни ДЧ, присъединяващата се още през 2013 г. Република Хърватска и самият ЕС) от 48 страни по ЕКПЧ, респ. представители в Комитета на министрите.

ви-членки на Съвета на Европа, нечленуващи в ЕС, изразяват сериозни възражения по този повод.

Затова в Проекта за споразумение се предвиди изрично (и категорично) въвеждането на нов чл. 18 в Правилата на Комитета на министрите, озаглавен „Решения и приятелски споразумения по делата, по които ЕС е страна“. Той определя еднозначно, че „когато Комитетът на министрите следи изпълняването на задълженията на самия ЕС – било само от ЕС, било заедно с една или няколко от неговите ДЧ, решенията на Комитета на министрите се считат приети, ако е налице мнозинство на държавите, които не членуват в ЕС. Решенията по правила 10 и 11 се считат приети при мнозинство от 2/3 от гласовете на държавите, които не членуват в ЕС. Решенията по правило 17 се приемат, ако освен изискуемото по чл. 20 на Устава на Съвета на Европа мнозинство е налице мнозинство от държавите, нечленуващи в ЕС“.

В рамките на Работната група се постигна съгласие ЕС да приложи едностранна декларация, която да бъде приложена към чл. 7, § 2 на Проекта за споразумението за присъединяване. В нея се предвижда:

- по въпроси относно решения на ЕСПЧ по дела, по които страна е една (или няколко) ДЧ на ЕС, но не и самият ЕС, представителят на ЕС не гласува (доколкото очевидно става въпрос за материя извън неговите компетенции – в противен случай ЕС би трябвало да е „втори ответник“);

- по въпроси относно решенията на ЕСПЧ по дела, по които страна е самият ЕС (сам или заедно с ДЧ), се запазва изискването за координирана позиция (обратното би противоречало на самата природа на интеграционния съюз), но така, че да не се наруши ефективността на системата за контрол по спазването на ЕКПЧ (виж по-горе относно новия чл. 18 на Правилата на Комитета на министрите);

- по въпроси относно решения на ЕСПЧ по дела, по които страна е държава, нечленуваща в ЕС (и ЕС или негова ДЧ не са страна), задължението за координирано гласуване също не се прилага.

Разбира се, всички тези разпоредби, които очевидно нямаше как да не бъдат предвидени..., не следва да нарушават добрата практика на стремеж решенията на Комитета на министрите да се вземат с консенсус и само по изключение да се пристъпва към формално гласуване. Но също така е очевидно, че предвиждането на подобни правила най-малкото модифицира водещия принцип за „равнопоставеност“ на ЕС с другите страни по конвенцията...

2. Присъединяване на ЕС към протоколите към ЕКПЧ

Практически важен въпрос е и този за протоколите към ЕКПЧ. Разпоредбата на чл. 6 ДЕС предвижда присъединяване към ЕКПЧ, но не споменава протоколите към нея.

2.1. ЕС би могъл да се присъедини **към всички протоколи** – но едва ли неговите ДЧ ще са склонни да подкрепят такова решение – включително защото след това те ще трябва да изпълняват на общо основание производните актове на ЕС в съответната материя,⁴⁹³ въпреки че не са пожелали да се присъединят към съответния протокол в качеството си на страни по ЕКПЧ.

2.2. И обратно – има **протоколи, чийто предмет по същество вече е уреден (и дори по-добре!) в правото на ЕС**. Ако обаче ЕС не се присъедини към тях, ще означава просто, че отказва да допусне външен контрол по спазването на някои права, които иначе сам е признал в своята Харта на основните права – като напр. Протокол № 12 за недискриминацията, която е основен принцип на правото на ЕС и изрично право по чл. 21 на Хартата, като така няма и никакво значение за ДЧ на ЕС дали са ратифицирали този протокол към ЕКПЧ или не. Нещо повече – реално се създава възможност за възник-

⁴⁹³ Това понякога се нарича „вкарване на задължения през задната врата“ и е един от основните аргументи на Обединеното кралство срещу присъединяването на ЕС към ЕКПЧ.

ване на конфликт между СЕС и ЕСПЧ – ако СЕС приеме, че ЕС е обвързан само от протоколите, по които е страна, докато един жалбоподател – пред СЕС или пред ЕСПЧ – търси защита на аналогично основно право, гарантирано от Хартата, чийто чл. 52 изисква това право да бъде тълкувано и прилагано от СЕС в светлината на ЕКПЧ и практиката на ЕСПЧ... А и като неделима част от ЕКПЧ протоколите са и част от правото на ЕС като „общи принципи“ и в този смисъл – безусловно защитими пред СЕС... Според проф. Жаке подобна хипотеза директно ни връща към драматичния проблем, с който ЕСПЧ се сблъска по делото **Bosphorus** (виж по-горе).

2.3. Възможно е ЕС да се присъедини **само към тези протоколи, които са ратифицирани от всички негови ДЧ.**

2.4. Възможно е и ЕС да се присъедини **само към тези от тях, за които счете, че е необходимо** – като остава твърде спорен въпросът за критериите за преценка и респективно рискът от произволно присъединяване.

2.5. Популярно виждане е ЕС да се присъедини **само към протоколите, които кореспондират с предоставените компетенции на ЕС**⁴⁹⁴. Чл. 6, § 2 ДЕС обаче изключва всякаква връзка между присъединяването (по подразбиране и към протоколите към ЕКПЧ) и компетенциите на ЕС – т.е. дори ЕС да се присъедини към протоколи, които не са свързани с компетенциите му, това не означава, че тези компетенции се разширяват. Нещо повече: неуместно е основните права да се разглеждат така – те се прилагат „хоризонтално“ във всички

⁴⁹⁴ Проф. Жаке например предлага ЕС да се ангажира само с тези протоколи към ЕКПЧ, които засягат негови компетенции. Но признава: „Мъдростта налага да се избере по-широк подход и най-малко ЕС да се присъедини към всички протоколи, които се отнасят до права, гарантирани от неговата Харта на основните права“. – **Jean-Paul JACQUÉ**, *L'adhésion à la Convention européenne des droits de l'homme. Note à l'attention de la Commission institutionnelle en vue de l'audition du 18 mars 2010*, www.europa.eu.

сфери на действие на ЕС, т.е. при упражняването на всички предоставени компетенции.

2.6. В крайна сметка ЕК предлага индивидуален подход спрямо всеки отделен протокол, а не „пакетно решение“, което при изискването за единодушие в Съвета би могло да срещне ветото на отделни ДЧ с различни съображения за всяка от тях във връзка с протоколите, към които самата тя не се е присъединила в рамките на Съвета на Европа (и в чиято материя разбираемо не желае да бъде принудена да приема вътрешни правни актове, вече по силата на правото на ЕС). Така се налага разбирането на първо време ЕС да се присъедини само към протоколите, по които страни са всички ДЧ на ЕС. Това на практика означава ЕС първоначално да се присъедини само към

- Допълнителния протокол (уреждащ права, свързани със собствеността, образованието и свободния изборен процес);
- и Протокол № 6 относно премахването на смъртното наказание.

В крайна сметка § 1 на чл. 1 на Проекта за споразумение за присъединяване на ЕС към ЕКПЧ определя, че ЕС се присъединява към конвенцията, а § 4 на чл. 10 предвижда, че „ЕС става страна по ЕКПЧ, по Допълнителния протокол и по Протокол № 6“ (като обаче ЕС не може да излага резерви по Протокол § 6 съгласно неговия чл. 4).⁴⁹⁵

Така ЕС се присъединява само към тези протоколи към ЕКПЧ, които са ратифицирани от всички негови държави-членки...

⁴⁹⁵ Така извън обхвата на настоящите преговори остават редица протоколи, които иначе по същество закрепват права, гарантирани и от Хартата на ЕС... Такива са например: Протокол № 4 (относно свободно движение, забрана за колективно експулсиране и др., нератифициран от Гърция и Обединеното кралство); Протокол № 7 (процесуални права, нератифициран от Белгия, Германия и Полша - последната по съображения, свързани със статута на семейството); Протокол № 12 (обща забрана на дискриминацията, нератифициран от Испания и Финландия, а и от новите ДЧ Румъния и Естония по съображения, свързани с определени малцинствени групи) и т.н.

3. Участие на ЕС в бюджета на Съвета на Европа

Теоретически пренебрежим, но практически важен, доколкото става дума за значими плащания, е въпросът за участието на ЕС в бюджета на Съвета на Европа. По време на преговорите се обсъжда възможността въпросът да бъде уреден в допълнително споразумение.

Член 8 на Проекта за споразумение за присъединяване на ЕС към ЕКПЧ е озаглавен „Участие на ЕС в разходите, свързани с Конвенцията“ и предвижда, че ЕС прави годишна вноски, която допълва вноските на неговите ДЧ и се изчислява на 34 % от най-голямата вноски за предходната година на някоя от държавите – страни по Конвенцията.

4. Обвързване на ЕС със свързани международни споразумения

Европейският съюз се задължава да се съобразява с редица международни договори, тясно свързани⁴⁹⁶ с работата на Съвета на Европа и Европейския съд по правата на човека⁴⁹⁷.

Член 9 на Проекта за споразумение за присъединяване на ЕС към ЕКПЧ е озаглавен „Съотношение с други споразумения“ и предвижда разпоредби за Европейското споразумение относно лицата, участващи в процедурите пред ЕСПЧ от 1996 г., Общото споразумение за привилегиите и имунитетите на Съвета на Европа от 1949 г. и неговия Допълнителен протокол от 1952 г. и др.

⁴⁹⁶ В Проекта за Обяснителен доклад към Споразумението... като ключови примери се посочват Европейското споразумение относно лицата, участващи в производства пред ЕСПЧ (STE № 161) и Шестият допълнителен протокол към Общото споразумение за привилегиите и имунитетите на Съвета на Европа (STE № 162) – CDDH (2011) 009, 14 octobre 2011, *Projet de Rapport explicatif de l'Accord portant adhésion de l'Union européenne à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales* – dans: *Rapport du Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH) au Comité des Ministres sur l'élaboration d'instruments juridiques pour l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des Droits de l'Homme*, p. 32.

⁴⁹⁷ Това е още едно основание споразумението за присъединяване на ЕС към ЕКПЧ да се разглежда като ревизия на Учредителните договори на ЕС, доколкото предвижда (или може да се окаже, че предвижда) известни ограничения в прилагането на някои негови разпоредби!

5. Подписване и влизане в сила

Както стана дума и по-горе, въпросът дали ЕС ще се обвърже с условие за ратификация от всички негови ДЧ е оставен отворен от работната група.

Член 10 на Проекта за споразумение за присъединяване на ЕС към ЕКПЧ, озаглавен „Подписване и влизане в сила“, предвиди изрично, че „към момента на откриването на това споразумение за подписване високодоговарящите страни могат да изразят съгласието си (т.е. едва тогава да определят – б. м.) да бъдат обвързани чрез подписване **със или без резерва за ратификация**, приемане или апробация“.

Така според § 3 на чл. 10 на Проекта влизането в сила на споразумението ще стане на първия ден на месеца, който настъпва след изтичането на 3 месеца от датата, на която високодоговарящите страни са се ангажирали.

Предвид досегашната практика на ЕС би трябвало да се предположи, че Споразумението за присъединяване ще влезе в сила за ЕС едва след ратифицирането му от всички ДЧ (макар именно през март 2012 г. да бе подписан нов съюзен договор, озаглавен „Договор за стабилност, координация и управление в Икономическия и паричен съюз“⁴⁹⁸, по който страни станаха 25 от 27-те ДЧ на ЕС (без Обединеното кралство и Чешката република) и който ще влезе в сила, след като бъде ратифициран само от 12 от тях!⁴⁹⁹). Изразените немалко съображения в обратната посока, намерили реализация именно в тази разпоредба, обаче позволяват основателно да се предположи и възможност споразумението да влезе в сила след ратификация от определен минимален брой държави, но не от всички страни по Конвенцията (както бе предвидено в самата конвенция, която влезе в сила след 10-ата ратификация (съгласно чл. 59 ЕКПЧ).

⁴⁹⁸ Аналитични коментари виж в **Атанас СЕМОВ (съст. и ред.)**, *Новият европейски пакт от март 2012 г., с коментари*, УИ „Св. Кл. Охридски“, С., 2012.

⁴⁹⁹ Този договор влиза в сила на 1 януари 2013 г.

Ако друга европейска държава (например Косово някой ден...) стане член на Съвета на Европа и (задължително) страна по ЕКПЧ, тя ще бъде обвързана и от Споразумението за присъединяване на ЕС, което има „правни последици отвъд простото изменение на Конвенцията по силата на чл. 59, § 2-в ЕКПЧ“.

6. Резерви

Самият Проект за споразумение за присъединяване на ЕС към ЕКПЧ не предвижда възможност за **никакви резерви** по него на сключващите го страни (чл. 11).

7. Допълнителни актове без правнообвързващо действие (тълкувателни източници)

В Доклада на Комитета на министрите относно изготвянето на правните инструменти за присъединяването на ЕС към ЕКПЧ изрично са предвидени **Проект на Обяснителен доклад по Споразумението** за присъединяване на ЕС към ЕКПЧ, към който е приложено и **резюме на всички понятия на Конвенцията, свързани с държавите, във връзка с ЕС, които не е държава** (и които би следвало да имат особен прочит по отношение на ЕС) – като „държава“, „страна“, „национално право“, „вътрешно право“, „национална сигурност“, „територия“, „национален съд“, „гражданин“, „териториално действие“ и други подобни.

Заклучение

В заключение може без особено притеснение да се формулират няколко основни извода:

- Присъединяването на ЕС към ЕКПЧ е не просто изрично предвидена с ЛД възможност, но и задължение на ЕС.

- То е предстоящо и с голяма практическа значимост за гражданите на ЕС – ще предостави много съществена допълнителна защита на техните права по отношение на всеки акт на ЕС и всяко действие или бездействие на всеки негов орган – в обем, какъвто правото на ЕС не предвижда.

- Споразумението за присъединяване следва да се разглежда като международен договор на ЕС, част от източниците на правото на ЕС – а отделни негови разпоредби могат да се разглеждат като изменение/допълнение на Учредителните договори, респ. като част от първичното право.

- За ефективното прилагане на Споразумението за присъединяване на ЕС към ЕКПЧ е необходимо да се направят изменения както в ЕКПЧ и устройствените актове на Съвета на Европа, така и да се приемат нови съюзни правни актове и/или отделни разпоредби⁵⁰⁰ в съществуващата правна система на ЕС.

- ЕС се присъединява към ЕКПЧ „на равна основа“ с другите страни по Конвенцията, но и не съвсем – предвиждат се редица изменения в правната рамка (изключения), отчитащи особената природа на ЕС и факта на неговото „механично мнозинство“ сред страните по Конвенцията.

- Съдът на ЕС ще се слобие с много ценен съратник за гарантиране на върховенството и ненакърнимостта на основните права, което ще улесни неговата мисия.

- В същото време практическите проблеми (и проявите на предпазливост и дори институционална ревност...) са несъмнени и изискват специфичен подход, което обяснява и забавянето на присъединяването, иначе многократно обявено за „неотложно“ ...

⁵⁰⁰ Вкл. и в първичните източници – напр. допълнение на Устава на СЕС и др.

- Освен постигането на приемливо разрешение по оставащите открити въпроси, през 2013 г. предстоят няколко особено съществени стъпки:

- Произнасяне на консултативно становище на Съда на ЕС относно съобразеността на Проекта за споразумение с първичното право на ЕС (надявам се да бъде обявено преди пролетта на 2013 г.);

- Приемане от Съвета на ЕС с единодушие на решение за сключването на споразумението⁵⁰¹ (навярно през есента на 2013 г. или при силна и демонстративна воля – веднага след произнасянето на Съда на ЕС);

- Одобрение от Европейския парламент (с абсолютно мнозинство – навярно също веднага след решението на Съвета,⁵⁰² най-късно в късната есен на 2013 г.);

- Положително решение на Комитета на министрите на външните работи на Съвета на Европа (отново без противопоставяне на нито една от 47-те членуващи държави – навярно също веднага след като приключат процедурите в ЕС);

- Ратификация на споразумението от 47-те държави, страни по ЕКПЧ (този процес може да отнеме и много време... Твърде трудно ми е да си представя как ще стане факт преди лятото, дори края на 2014 г.);

- Влизане в сила на Споразумението за присъединяване (3 месеца след последната ратификация – според мен не по-рано от началото на 2015 г.⁵⁰³).

- Позволявам си убедено да вярвам, че 2013-а ще е годината, в която всички пречки пред постигането на този очакван от десетилетия резултат ще бъдат преодоленни – и неговите

⁵⁰¹ Много интересен остава въпросът като как би се съотнесло едно неприемане на такова решение (непостигане на единодушие) от Съвета със задължението за присъединяване по чл. 6, § 2 ДЕС...

⁵⁰² През април 2012 г. усещането за непосредствена неотложност видимо, макар и пресилено, е завладяло депутатите в Европейския парламент. На 13 април библиотеката на ЕП разпространи кратък анализ на Ник Копланд – Nic COPELAND, *The EU's Accession to the ECHR*, 120278REV1, 13.4.2012.

⁵⁰³ И тогава този текст ще изисква актуализация...

последници ще проличат ясно и основателно това ще е „европейска година на гражданите“⁵⁰⁴.

...Поради всичко това за националния юрист е от съществено значение да следи и познава този процес и да е добре подготвен за неговия краен резултат – и за още по-ефективна защита на правата на националните граждани като граждани на Европейския съюз – едно истинско пространство на защитени и гарантирани „универсални ценности на ненакърнимите и неотчуждимите права на човешката личност“⁵⁰⁵!

Ноември 2012 г.

⁵⁰⁴ Съгласно предложението на ЕК от 2011 г. във връзка с „20-годишнината от създаването на гражданството на ЕС“. По този повод ЕК отбелязва: „Това ще е изключителна възможност да напомним на гражданите правата, които имат благодарение на ЕС, и това, което той може да направи за всеки от нас“... (http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/redoing.htm).

⁵⁰⁵ Съгласно второто съображение в Преамбюла на ДЕС след ЛД.

Заклучение на Том I

Проблематичната двойственост на режима на защита на правата на човека в ЕС

От изключително значение е да се познават и разбират основните права!
Проф. д-р Нинън КОЛНЪРИК съдия в Съда на ЕС

*Умножаването на правните актове относно правата на човека в ЕС
е фактор за правна несигурност за гражданите.*
Проф. Луи ФАВОРО

Няма съмнение – както влизането в сила на Хартата на основните права на ЕС като първичен правен източник, така и присъединяването на ЕС към ЕКПЧ са събития с историческа значимост. Това са решителни крачки към превръщането на ЕС в истинско „пространство на свобода, сигурност и правосъдие“, в истински „правов съюз“.

Това са истински потвърждения на декларираната от конституционния законодател (и това са националните правителства!) „привързаност към принципите на свободата, демокрацията, правата на човека и правовата държава“ и ключови инструменти към „приближаването на ЕС към гражданите“.

Това би трябвало да е акт на категорично засилване на ефективната защита на основните права – и би трябвало да допринесе за постигане на единство на механизмите. Стокхолмската стратегия от май 2010 г. предвижда, че „съдебната практика на Съда на ЕС и на ЕСПЧ ще бъдат в състояние да продължават да се развиват съгласувано, като укрепват създаването на единна европейска система на основните и човешките права, основана на ЕКПЧ и на тези в ХОПЕС“. Заместник-председателят на Държавния съвет на Франция Жан-Марк Сове пък възкликва: „От плурализма на съдиите и от тяхното взаимодействие, от „организираното многообразие“ могат да се родят засилено единство и равновесие между властите, които са в сърцевината на демокрацията и на правовата държава. Това единство в полза на защитата

на правата вече е факт още от началото на диалога между ЕСПЧ и Съда на ЕС. Присъединяването на ЕС към ЕКПЧ обаче трябва да го засили“.⁵⁰⁶

Дали обаче това наистина е така? Дали създаването на собствена Харта на основните права на ЕС и присъединяването на ЕС към ЕКПЧ допринасят за „единството“, или точно обратното – създават дуалистичен режим, който е предпоставка за съществени затруднения. Отговорът на този въпрос днес не може да бъде цялостен. Той изисква първо процесът на присъединяване към ЕКПЧ най-сетне да приключи (но и в края на 2012 г. това не е видимост), а след това да се натрупа релевантна юриспруденция, която да позволи ясно да се установи постигнато ли е „единство“ или обратно, режимът е двойствен и поради това – пораждащ проблеми. Както теоретични, така и практически...

Във всички случаи въпросът остава открит и остър.

1. Десетилетия наред ЕС (ЕО) няма добре развита и устойчива система на защита на основните права. Усилията на интеграционния съд в Люксембург, макар и много резултатни за времето си и поради това исторически, са недостатъчни. Изработеният от него условен каталог на общите правни принципи нито е цялостен, нито отговаря на изискванията за правна сигурност, нито е достъпен за обикновените граждани. Повече от ясно е: **необходимо е цялостно решение.** През 90-те години то изглежда възможно в **три варианта:**

– присъединяване на ЕС (ЕО) към ЕКПЧ – предпочитан подход от ЕП⁵⁰⁷ и ЕК⁵⁰⁸;

⁵⁰⁶ Jean-Marc SAUVÉ, *L'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne de sauvegarde de droits de l'Homme et des libertés fondamentales*, www.conseil-etat.fr, mai 2011.

⁵⁰⁷ JOCE, C-127, 21 mai 1979, Parlement européen, Résolution sur „L'adhésion de la Communauté européenne à la Convention européenne des droits de l'homme“.

⁵⁰⁸ Commission européenne, *Communication concernant « L'adhésion de la Communauté à la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales »*, 19 novembre 1990, Conseil de l'Europe, Feuille info, № 27, p. 260.

– закрепване на собствен писан каталог на основните права на най-високо равнище (първичен източник) – предлагано от водещи учени⁵⁰⁹;

– постигане на завършена кодификация чрез юриспруденцията (на Съда в Люксембург, разбира се)⁵¹⁰.

Най-сериозният аргумент в полза на присъединяването към ЕКПЧ е, че тя разполага с утвърден през десетилетията и относително ефективен (безусловен, но бавен) механизъм за защита на правата. Най-силният аргумент в полза на създаването на собствен инструмент на ЕС обаче е в избягването на „външен контрол“ и постигането на по-бърза защита (производства пред СЕО са значително по-кратки от тези пред ЕСПЧ, днес в още по-голяма степен). И заедно с това, разбира се, за „увеличаване на легитимността на интеграционния правен ред и приобщаването на народите към него“⁵¹¹.

В крайна сметка, както видяхме и по-горе, интеграционният съд препятства присъединяването на ЕО към ЕКПЧ през 90-те години, а **съюзният законодател компромисно решава, вместо да избира един от двата писани източника, да се ангажира и с двата...**

И вместо единство се получава дуализъм! „Несъмнено Хартата ще засегне единството на основните права в правните системи на държавите-членки. Възприетите от съюзния законодател разрешения са недостатъчни за осигуряване на хармонично съжителство между двата инструмента и изискват усиление чрез допълнителни механизми.“

2. Разбира се, този дуализъм не е новост в интеграционната правна система. Годици наред интеграционният съд „се вдъхновява“ както от ЕКПЧ, така и от „общите конституци-

⁵⁰⁹ Виж настояване в този смисъл в: **Koen LENAERTS**, *Fundamental rights to be included in a Community catalogue*, *European law review*, 1991, vol. 5, p. 367-390.

⁵¹⁰ Така виж у **Jacques VERGES**, *Droits fondamentaux de la personne et principes généraux du droit communautaire* – in: *L'Europe et le droit, Mélanges en hommage à Jean Boulouis*, Dalloz, Paris, 1991, p. 515.

⁵¹¹ **Wolfgang DIX**, *Charte des droits fondamentaux et Convention – de nouvelles voies pour réformer L'U.E.?*, *Revue du marché commun et de l'Union européenne*, mai 2001, № 448, p. 306.

онни традиции на държавите-членки“, при това тълкувайки и едното, и другото по свой начин. Волята да се придържа към практиката на ЕСПЧ по отношение на ЕКПЧ е видима,⁵¹² но не безусловна. Тя допринася за „намаляване на напрежението“ и смекчаване на негативните последици на дуализма – но не ги премахва и не би могла. Интеграционният съд е обречен винаги да тълкува ЕСПЧ „в светлината“ на Учредителните договори и винаги да е принуден да я съизмерва с основните принципи на интеграционния правен ред на Съюза „като правова общност“. По отношение на „общите традиции“ водещ вектор няма – и там „вдъхновението“ е свободно, почти произволно. Но нали именно това налагаше „унифициране“, създаване на единен каталог или поне на единен механизъм?... Нали затова трябваше „зачитането на ЕКПЧ“ да бъде записано изрично в УД – макар и отново редом с „общите конституционни традиции“?

3. Създаването през 2000 г. на **Хартата** на основните права обаче **слага край на усилията на СЕО** за постигане на хармония с ЕСПЧ и унифицирани прочит и защита на основните права.

3.1. Макар да претендира да е кодифициращ акт, редица от закрепените в ХОПЕС права, „идентични с правата по ЕКПЧ“, имат различна редакция, понякога видимо различен обхват (виж по-горе).

3.2. Хартата, като „ново поколение каталог на основните права“, уместно закрепва и редица нови права, непознати за системата на ЕКПЧ.

3.3. Разпоредбите, повтарящи права и принципи, закрепени вече в УД (основно пряко свързаните с института на гражданството на ЕС), са естествено непознати за системата на ЕКПЧ.

3.4. Част от разпоредбите на ХОПЕС са определени като „принципи“ и поради това имат ограничена приложимост пред съд, каквато разпоредбите на ЕКПЧ не познават.

⁵¹² Примерите са многобройни, някои посочих и по-горе. Интересно – и популярно – е и решението по „футболното дело“: СЈСЕ, 1995, *Bosman*, C-415/93, Rec. 4921.

3.5. Правата, които произтичат от общите конституционни традиции (и националното законодателство), трябва да се тълкуват в съответната светлина.

3.6. Трансверсалните разпоредби позволяват много по-широко ограничаване на приложението и изключенията.

И при най-добра воля, за интеграционния съдия вече ще е невъзможно да гарантира единство в тълкуването и прилагането... Дори напротив: започва да се наблюдава склонност за предпочитане на Хартата пред Конвенцията⁵¹³.

4. Дуалистичният режим намира **най-проблематично проявление именно в правосъдните системи на държавите-членки**. Когато един национален правен акт е приет в рамките на приложното поле на интеграционното право, той е подчинен на изискването за съобразеност с интеграционния каталог на основните права. Когато обаче национален правен акт не попада в обхвата на правото на ЕС, спрямо него на общо основание се прилага системата на ЕКПЧ. Но дори когато действат „в приложното поле на правото на ЕС“, държавите не са освободени от изискването да зачитат и ЕКПЧ, неспазването на което на общо основание ангажира отговорността им пред ЕСПЧ.

4.1. Няма съмнение – евентуалната защита на едно основно право чрез съюзните механизми (пред Съда на ЕС) е несравнимо по-ефективна:

– пред СЕС могат да се водят няколко различни производства: пряко от гражданите може да се заведе производство за отмяна на съюзен акт или за противоправно бездействие; косвено гражданите могат да предизвикат дело срещу държавачленка или пък преюдициално запитване, което при това може да се направи от всеки съд, не само от последната инстанция (т.е. няма го бавещото изискване за „изчерпване на вътрешните правни способности“). Тези съдебни производства могат да се водят и паралелно, а всяко от тях може да доведе до констати-

⁵¹³ Виж например анализа в знаковото решение на Първоинстанционния съд **ТPI**, 2001, *Manesmannröhren-Werke AG*, T-112/98, Rec. II-729.

ране на нарушение на основно право, гарантирано от ХОПЕС (или поне на „принцип“ по смисъла на ХОПЕС);

- производството пред СЕС е много по-бързо, отколкото пред ЕСПЧ (най-просто 10-20 месеца срещу поне 6 до 9-10 години);

- евентуалните правни последици при установяване на нарушение са несравнимо по-широки и по-ефективни: СЕС може сам да отмени съюзен правен акт, може да даде задължително за националния съдия тълкуване (респ. преценка за невалидност на съюзна правна норма), може и да установи нарушение от страна на ДЧ (при което тя е безусловно длъжна да прекрати нарушението);

- установяването от СЕС на нарушение на държавата може да доведе до несравнимо по-тежки финансови последици за държавата, отколкото ако това направи ЕСПЧ;

- самият СЕС също може да установи нарушаване на ЕКПЧ като източник в интеграционния правен ред.

Единственото неудобство е, че гражданинът не може да поиска от съда в Люксембург поправяне на претърпените вреди, както може да направи това пред съда в Страсбург (а трябва да заведе отделно дело пред национален съд).

4.2. От друга страна, дуалистичният механизъм позволява на гражданите да потърсят – макар и с много условности и практически затруднения – допълнителна защита, ако не са удовлетворени както от националното, така и от съюзното правосъдие. Това е идеята и смисълът на въвеждането на „допълнителен външен контрол“. Дори да приемем, че това е от несъмнена полза за гражданите – и би трябвало да доведе до още по-добра защита на техните основни права, то създава пряка предпоставка за различна съдебна практика между Люксембург и Страсбург (виж подробно по-горе).

4.3. Този дуалистичен механизъм обаче поставя гражданите в положение на правна несигурност. Познаването на двата каталога и разбирането на спецификите им е трудна задача дори за опитни юристи, непосилна за обикновените хора. Механизмът на „втория ответник“ пред ЕСПЧ разши-

рява възможностите за защита, но и значително усложнява преценката при изготвянето на жалбата пред ЕСПЧ.

4.4. Големият Робер Бадантер е категоричен: „Правната сигурност на лицата не е гарантирана, тъй като те не могат да бъдат уверени в точното съдържание на едно свое основно право и на всичкото отгоре за националния съдия, пред когото ще отнесат проблема си, са възможни две различни разрешения“⁵¹⁴... Проф. Луи Фаворо е лаконичен и ясен: „Увеличаването на броя на правните актове относно правата на човека в ЕС е фактор за правна несигурност за гражданите“⁵¹⁵...

4.5. Нещо повече – при наличието на двата режима съдът в Страсбург условно изглежда като по-горна инстанция спрямо съда в Люксембург, той осъществява „допълнителен външен контрол“. Това обаче е възможно само в обхвата на ЕКПЧ – но относно всяко право по ХОПЕС, което „не е идентично с право по ЕКПЧ“, такъв контрол не е възможен... Оливие льо Бот отива още по-далеч: „Появата на два различни стандарта ще предизвика „шизофрения“ у правните субекти, дублиране на техния правен патримониум в материята на правата на човека“⁵¹⁶...

5. Всички тези проблеми се разбират добре от съюзния законодател. В редактираната от втория Конвент Харта се прави съществен **опит за тяхното преодоляване**. Този опит обаче не може да се окачестви по-мекото от „неуспешен“. Нещо по-

⁵¹⁴ **Robert BADINTER**, *Unité ou pluralisme, à propos de la garantie des droits de l'homme en Europe*, Revue québécoise de droit international, 2000, № 13, p. 30 – цит. по **Olivier LE BOT**, *Charte de l'Union européenne et Convention de sauvegarde des droits de l'homme : la coexistence de deux catalogues de droits fondamentaux*, Revue trimestriel de droits de l'Homme, 2003/55, p. 796.

⁵¹⁵ **Louis FAVOREU**, *La garantie des droits : les droits de procédure et les mécanismes de protection*, Regards sur l'actualité, numéro spécial « Vers une Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne », août 2000, № 264, p. 93 – цит. по **Olivier LE BOT**, *Charte de l'Union européenne et Convention de sauvegarde des droits de l'homme : la coexistence de deux catalogues de droits fondamentaux*, Revue trimestriel de droits de l'Homme, 2003/55, p. 796.

⁵¹⁶ **Olivier LE BOT**, *Charte de l'Union européenne et Convention de sauvegarde des droits de l'homme : la coexistence de deux catalogues de droits fondamentaux*, Revue trimestriel de droits de l'Homme, 2003/55, p. 797.

вече – както някои от „общите разпоредби“ на Хартата, така и най-вече придружаващите я непълноценни „Разяснения“ всъщност задълбочават проблемите.

5.1. Разпоредбата на чл. 52, § 3 определя пряка обвързаност на съответните разпоредби на ХОПЕС с ЕКПЧ. Тя изисква всяко право, гарантирано от ХОПЕС, което е „идентично“ с право, гарантирано по ЕКПЧ, да се тълкува и прилага изцяло и само в светлината на практиката на ЕСПЧ. Съобразяването със страсбургската юриспруденция обаче изобщо не е споменато изрично в тази разпоредба (за разлика от първата версия на ХОПЕС, сега го откриваме само в „Разясненията“...) – и всъщност е въпрос на добра воля националният или люксембургският съдия да им придаде „същите смисъл и обхват“, както прави това страсбургският. Редица от правата, определени като „идентични“, обаче имат различна редакция в двата акта... Очевидно е, че ако съюзният законодател искаше да постигне напълно идентична уредба, би използвал и напълно идентична редакция... „Разясненията“, които би трябвало да осветляват случаите на разминавания и да „примирият“ двата подхода – различна редакция, но „тълкуване и прилагане по същия начин“, – всъщност оставят тази ключова задача съвсем неизпълнена. От една страна, те са написани крайно лошо. От друга страна – нямат обвързваща правна сила. Съдията трябва „надлежно да ги взема предвид“ (доколкото има текст, годен за вземане предвид...), но извън това е свободен да направи тълкуванията си...

5.2. Тази разпоредба обаче в своето второ изречение позволява ЕС „да предоставя и по-широка защита“, което автоматично създава предпоставка за отклоняване от системата на Конвенцията... Нещо повече – как ЕСПЧ ще изпълнява ролята си на „допълнителен външен контрол“, ако прилаганата от него Конвенция предоставя по-ограничена защита, отколкото съюзното право?!... Този „външен контрол“ ще остане ограничен само в рамките на „минималния стандарт“, каквато роля отрежда на ЕКПЧ чл. 52, § 1 ХОПЕС. Извън него цялата власт за контрол ще остане съсредоточена само в Съда

на ЕС – но при твърде ограничените процесуални условия на достъп до този съд, предвидени в УД...

5.3. Така всъщност, вместо да се сдобие с допълнителен външен гарант за зачитането на основните му права в рамките на ЕС, европейецът се оказва поставен пред правен режим с твърде ограничен механизъм за съдебна защита!

5.4. Със смелото решение за първи път да закрепим социално-икономически права (макар и повечето само като „принципи“) заедно с другите основни права, Хартата прави ситуацията почти абсурдна: ако един правен акт на ДЧ (например в социалната сфера) е съобразен със съвкупността от граждански и политически права, прогласени и от ХОПЕС, и от ЕКПЧ, но нарушава някое социално право (защитено само в ХОПЕС), този акт за ЕСПЧ няма да представлява нарушение (на ЕКПЧ), но за СЕС ще е нарушение (на ХОПЕС)! Тук самата идея за „допълнителен външен контрол“ остава празна буква. Трудно ми се струва да си представя като възможно разрешение приемането на нов допълнителен протокол към ЕКПЧ (каквото предложение ПАСЕ прави още през юни 1999 г.), който всъщност „да актуализира“ Конвенцията, включително и предвид силните резерви на някои европейски държави именно относно социално-икономическите права. Дори обаче да приемем, че това теоретично е възможно, то изобщо не решава въпроса за различната съдебна практика – доколкото няма да има заварена юриспруденция на ЕСПЧ, с която СЕС да се съобрази. Да се разчита на добрата воля на двете съдилища да изработят в процесуална или в конферентна среда уеднаквени стандарти не е немислимо, но в никакъв случай не е предвидимо – и поради това отново не е ефективно разрешение... За илюстрация - виж и приложените по-долу две „опростени“ схеми.

Засага волята на двете съдилища е очевидна и положителна, но остава недостатъчна. И без всякакви гаранции как ще изглежда тази воля утре...

Поради това днес не можем да не констатираме, че дуализмът на защитата на правата на човека създава съществени проблеми, които засега не намират разумно разрешение

в писаното право, нито сигурно разрешение в неписаните юриспруденциални източници.

...Разбира се, не може да има съмнение, че присъединяването на ЕС към ЕКПЧ е положителна крачка. Без нея защитата на основните права би останала едностранчива и поради това – недостатъчно ефективна. Ако властите правни актове на ЕС останат извън контрола на ЕСПЧ, задачата на Съда на ЕС би била твърде тежка. А и ролята на „допълнителния външен контрол“ е несъмнено важна – както за една отделна държава, така и за ЕС като „правова общност“. Несъмнено положителна крачка е и създаването на собствен каталог на основните права на ЕС по подобие на националните конституции, особено предвид закрепването в него на ново поколение права. И двата акта допринасят за утвърждаване на идентичността на ЕС като съюз на свободата, демокрацията, правата на човека и като „правов съюз“ („привързан към принципите на правовата държава“).

Но възникващите от това проблеми се оказват значително по-сериозни от тези, които познаваме в отделната държава. И както по отношение на някои проблеми, свързани с присъединяването на ЕС към ЕКПЧ, така и по отношение на по-общия проблем за дуализма на правната защита на основните права в ЕС не е пресилено усещането за дяволски кръг, от който успешен изход е трудно да се види. Толкова повече обаче нараства значението на доброто познаване и разбиране на сложната проблематика – за да постигнем поне достатъчно високо равнище на така желаната засилена защита на основните права в Европейския съюз!

Достъп до ЕСПЧ по спор, засягащ правото на ЕС преди и след присъединяването на ЕС към ЕКПЧ

По модела на Xavier GROUSSOT, Tobias LOCK et Laurent PECH, *Adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'Homme : analyse juridique du projet d'accord d'adhésion du 14 octobre 2011*, Fondation Robert Schumann, Question d'Europe № 218, 7. 11. 2011

Индивидуални жалби, адресирани директно срещу актове на ЕС за нарушаване на ЕКПЧ, ще са възможни след присъединяването на ЕС към ЕКПЧ

И преди присъединяването на ЕС към ЕКПЧ са възможни индивидуални жалби срещу национални мерки по прилагане на Правото на ЕС

ЕСПЧ

Предварително ангажиране на СЕС по делата, по които ЕС е „втори ответник“ (жалбата е адресирана срещу ДЧ и ЕС), ще е възможно след присъединяването на ЕС към ЕКПЧ

Възможно преюдициално запитване, но страните не могат да задължат националната юрисдикция да сезира СЕС

Съд (Люксембург)

Национална юрисдикция (изчерпване на вътрешните правни способности)

Обжалване

Общ съд (Люксембург)

(иск по чл. 263 ДФЕС)

(жалба по правилата на вътрешното право)

Жалба, поставяща под въпрос законността на акт на ЕС (иск за отмяна)

Жалба, поставяща под въпрос законността на национална мярка по прилагането на Правото на ЕС (но и с въпрос какво е „мярка по прилагането“, разбираана широко)

ЖАЛБОПОДАТЕЛ

ИЗПОЛЗВАНА ЛИТЕРАТУРА

I. Общи курсове по Право на ЕС

1. **Юлия ЗАХАРИЕВА, Ингрид ШИКОВА, Красимир НИКОЛОВ**, *Европейският съюз – история, институции, политики*, ИПАЕИ, С., 2004
2. **Юлия ЗАХАРИЕВА**, *Общностно право – в: Ингрид ШИКОВА (ред.), Европейският съюз. История, институции, политики*, ИПАЕИ, С., 2003
3. **Жан-Пол ЖАКЕ**, *Институционно право на ЕС*, ИЕП и УИ „Св. Кл. Охридски“, С., 2007
4. **Ружа ИВАНОВА**, *Източници и основни принципи на общностното право – в: Ружа ИВАНОВА (ред.), Основи на европейската интеграция*, Център за европейски изследвания, С., 1988
5. **Ружа ИВАНОВА**, *Основи на европейската интеграция*, Център за европейски изследвания, С., 1998
6. **Жасмин ПОПОВА**, *Право на Европейския съюз*, Институт по публична администрация и европейска интеграция, С., 2005
7. **Юрген ХАБЕРМАС**, *За Конституцията на Европа. Опит*, ИК „Критика и хуманизъм“, С., 2011
8. **Claude BLUMANN, Louis DUBOIS**, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Litec – Lexis Nexis, Éditions du Juris-Classeur, Paris, 2004
9. **Jean BOULOUIS**, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Montchrestien, 1997, 6ème éd.
10. **Jean-Marque FAVRET**, *Droit et pratique de l'UE*, Gualino, 2ème éd., 1999
11. **Jean-Claude GAUTRON**, *Droit européen*, Dalloz, 14ème éd., Paris, 2012
12. **Trevor C. HARTLEY**, *The Foundations of European Community Law*, Oxford University Press, 4th ed., 1998
13. **Margot HORSPOOL**, *The Concept of Citizenship in the European Union – in: Hermann-Josef BLANKE, Stelio MANGIAMELI, The European Union after Lisbon: Constitutional Basis, Economic Order and External Action*, p. 279
14. **Guy ISAAC, Marc BLANQUET**, *Droit communautaire générale*, Armand Colin, 2001, 8ème éd.
15. **Jean-Paul JACQUÉ**, *Droit Institutionnel de l'Union européenne*, Dalloz, 2001
16. **Dominik LASOK**, *Law and Institutions of the European Union*, Butterwords, London, 6th ed., 2001
17. **Koen LENAERTS, Piet VAN NUFFEL**, *Constitutional Law of the European Union*, Sweet & Maxwell, London, 1999
18. **Philippe MANIN**, *Les Communautés européennes. L'Union européenne*, Pédone, 3ème éd., 1997
19. **Pierre PESCATORE**, *L'ordre juridique des Communautés européennes*, Presses universitaires de Liège, 1975
20. **Sean VAN RAEPENBUSCH**, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Larcier, 2005

21. Joël RIDEAU, *Droit institutionnel de l'Union et des Communautés européennes*, L.G.D.J., 6ème éd., 2009.
22. Denys SIMON, *Le système juridique communautaire*, PUF, 3ème éd., Paris, 2001
23. Jo SHAW, *Law of the European union*, Palgrave Law Masters, 3rd ed., 2000
24. John A. USHER, *General Principles of EU Law*, Longman, Edinburgh, 1998
25. Sean VAN RAEPENBUSCH, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Larcier, 2005

II. Специализирани съчинения

На български език:

1. Флоранс БЕНОА-РОМЕР, *Хартата и другите източници на основните права – хармонизиране или конфликт – в: Атанас СЕМОВ, Иван БОЕВ (съст.), Конституцията за Европа и националните конституции, Сборник с докладите на Международната научна конференция, София, 18-19 март 2005 г., СУ „Св. Кл. Охридски”, Институт по Европейско право, Университет Страсбург-III „Робер Шуман”, Университет Нанси-II, С., 2007, стр. 193-210*
2. Иван БОЕВ, *Към защита на малцинствата в конституционния договор?... – в: Атанас СЕМОВ, Иван БОЕВ (съст.), Конституцията за Европа и националните конституции, Сборник с докладите на Международната научна конференция, София, 18-19 март 2005 г., СУ „Св. Кл. Охридски”, Институт по Европейско право, Университет Страсбург-III „Робер Шуман”, Университет Нанси-II, С., 2007, стр. 211-233*
3. Иван БОЕВ, *Гражданството на Европейския съюз – съществено проявление на идеята за Европа като правова общност – в: Атанас СЕМОВ (съст.), Европа като правова общност, УИ „Св. Кл. Охридски” и Институт по Европейско право, С., 2006, стр. 156-170*
4. Денчо ГЕОРГИЕВ, *Европейската икономическа общност. Международно-правна характеристика*, Изд. на БАН, С., 1986
5. *Европейско споразумение за асоцииране между Европейските общности и техните страни-членки, от една страна, и Република България, от друга страна*, Народно събрание, приложение към ДВ, С., 1995
6. Юлия ЗАХАРИЕВА, *Европейското гражданство. I. Развитие, съдържание и реализация на идеята за европейско гражданство – в: Трудове по международно право, том 5, Българска асоциация по международно право, С., 2000, стр. 243.*
7. Юлия ЗАХАРИЕВА, *Общностно право – в: Ингрид ШИКОВА (ред.), Европейският съюз. История, институции, политики, ИПАЕИ, С., 2003*
8. Сибила ИГНАТОВА, *Европейската Харта за правата на човека и Конституцията на Р България от 1991 г. – в: Европейски измерения на съвременния конституционализъм, С., 2010, УИ „Св. Кл. Охридски”, стр. 282*
9. Марияна КАРАГЪЗОВА, *Основните принципи на върховенство на правото и на пропорционалност и изграждането на европейския конституционен ред – в: Конституция, външна политика и европейско конституционно*

- пространство*, Фондация „Фридрих Еберт“ и Институт за политически и правни изследвания, С., 2004
10. **Жерар КОРНЮ**, *Юридически речник*, Софи-Р, С. 2004
 11. **Станислав КОСТОВ**, *Актовете на Съда на ЕС и техните правни последици*, под печат, днес публикувано като учебен материал на Международната магистърска програма „Право на ЕС“, www.eubg.eu
 12. **Силвен ЛОРАН**, *Гражданството на Съюза и Конституцията за Европа: между политическия компромис и юридическия лаксизъм* – в: **Атанас СЕМОВ, Иван БОЕВ (съст.)**, *Конституцията за Европа и националните конституции*, Сборник с докладите на Международната научна конференция, София, 18-19 март 2005 г., СУ „Св. Кл. Охридски“, Институт по Европейско право, Университет Страсбург-III „Робер Шуман“, Университет Нанси-II, С., 2007, стр. 517-553.
 13. **Слободан МИЛАЧИЧ**, *Демократичната идея в проекта за Конституция за Европа: бележки относно развитието на демократичното начало и липсата на концептуална яснота* – в: **Атанас СЕМОВ, Иван БОЕВ (съст.)**, *Конституцията за Европа и националните конституции*, Сборник с докладите на Международната научна конференция, София, 18-19 март 2005 г., СУ „Св. Кл. Охридски“, Институт по Европейско право, Университет Страсбург-III „Робер Шуман“, Университет Нанси-II, С., 2007, стр. 179-193
 14. **Мария МИХАЛЕВА**, *Преглед на практиката на конституционните съдилища на някои държави-членки на ЕС* – в: **Атанас СЕМОВ (съст.)**, *Европейският съюз и националните конституции. Опитът на държавите-членки*, Институт по Европейско право, Софийски университет „Св. Кл. Охридски“, С., 2005
 15. **Жан-Дени МУТОН**, *Думи за Европейската конституция* – в: **Атанас СЕМОВ (съст.)**, *Учредителните договори на ЕО и ЕС. Конституцията за Европа*, УИ „Св. Кл. Охридски“, Институт по Европейско право, С., 2005
 16. **Жан-Дени МУТОН**, *Юридически размисли върху бъдещето на ЕС*, УИ „Св. Кл. Охридски“, С., 2010
 17. **Жан-Дени МУТОН**, *Конституционният договор – очертаване на една нова форма на политическа организация* – в: **Атанас СЕМОВ, Иван БОЕВ (съст.)**, *Конституцията за Европа и националните конституции*, Сборник с докладите на Международната научна конференция, София, 18-19 март 2005 г., СУ „Св. Кл. Охридски“, Институт по Европейско право, Университет Страсбург-III „Робер Шуман“, Университет Нанси-II, С., 2007, стр. 19-30
 18. **Жан-Дени МУТОН**, *Конституционно право на Европейския съюз* – във: **Флоранс БЕНОА-РОМЕР, Жан-Пол ЖАКЕ, Жан-Клод ГОТРОН, Жоел РИДО, Етиен КРИКИ, Жан-Дени МУТОН**, *Записки по право на Европейския съюз. Том I – Институционно право*, Сборник лекции от Международната магистърска програма „Право на ЕС“, Юридически факултет на Софийския университет „Св. Климент Охридски“, С., 2009, стр. 231
 19. **Снежана НАЧЕВА, Мариана ЯНЕВА (съст.)**, *Европейският съюз след Лисабонския договор – по-близо до гражданите?*, СЮБ и изд. „Фенея“, С., 2011

20. **Жасмин ПОПОВА**, *Право на Европейския съюз*, Институт по публична администрация и европейска интеграция, С., 2005
21. **Жоел РИДО**, *Правото на съдебна защита – гръбнак на правната система на ЕС* – в: **Атанас СЕМОВ (съст.)**, *Европа като правова общност*, УИ „Св. Кл. Охридски“ и Институт по Европейско право, С., 2006, стр. 81-94
22. **Жоел РИДО**, *Конституцията за Европа и националните конституции* – в: **Атанас СЕМОВ, Иван БОЕВ (съст.)**, *Конституцията за Европа и националните конституции*, Сборник с докладите на Международната научна конференция, София, 18-19 март 2005 г., СУ „Св. Кл. Охридски“, Институт по Европейско право, Университет Страсбург-III „Робер Шуман“, Университет Нанси-II, С., 2007, стр. 31-45
23. **Кристиан РУСЕВ**, *Европейският омбудсман в контекста на подготовката на ЕС за разширяване*, сп. „Съвременно право“, бр. 5/2002
24. **Атанас СЕМОВ (съст.)**, *55 най-важни решения на Съда на ЕО с коментари*, Институт по Европейско право, С., 2006
25. **Атанас СЕМОВ**, *Директивният ефект в правото на Европейския съюз*, сп. „Европейска интеграция и право“, Министерство на правосъдието, бр. 4, 2006 г.
26. **Атанас СЕМОВ (съст.)**, *Европа като правова общност*, УИ „Св. Кл. Охридски“ и Институт по Европейско право, С., 2006
27. **Атанас СЕМОВ**, *Европейското гражданство. II. Правото на свободно движение на лицата като част от института на гражданството на Европейския съюз* – в: *Трудове по международно право*, том 5, Българска асоциация по международно право, С., 2000, стр. 253
28. **Атанас СЕМОВ**, *Нужната или възможната реформа (Съображения относно конституционната реформа в България)* – в: *Конституцията за Европа и националните конституции*, УИ „Св. Кл. Охридски“ и ИЕП, С., 2006
29. **Атанас СЕМОВ**, *Проблемът за засягането на суверенитета – централен проблем на интеграцията* – в: **Атанас СЕМОВ (съст.)**, *Европейският съюз и националните конституции. Опитът на държавите-членки*, Институт по Европейско право, Софийски университет „Св. Климент Охридски“, С., 2005
30. **Атанас СЕМОВ**, *Производства пред СЕС срещу действията или бездействията на органите на ЕС, под печат, сега* в: *Учебни материали на Международната магистърска програма „Право на ЕС“ на ЮФ на СУ*, www.eubg.eu
31. **Георги СТЕФАНОВ, Благой ВИДИН, Юлия ЗАХАРИЕВА, Пламен ПАНТЕВ**, *Международни отношения. Международно право. Дипломация. Кратка енциклопедия*, изд. „Сиела“, С., 2001
32. **Божана СТОЕВА, Виолета КОСТАДИНОВА, Светлана ЛОМЕВА**, *Свободното движение на хора според европейските изисквания и българските представи*, Група за европейски прогнози и изследвания към Фондация „Отворено общество“, С., 2002
33. **Стефан СТОЙЧЕВ**, *Конституционно право на Република България*, част първа, изд. „Сиела“, С., 2000
34. **Евгени ТАНЧЕВ**, *Конституционни измерения на суверенитета*, сп. „Съвременно право“, бр. 1/2003

35. **Евгени ТАНЧЕВ**, *Развитие на Европейската идея и опити за създаване на конституция на Европа – в: Изменения на Конституцията на Републиката от 1991 г., произтичащи от приемането на България в Европейския съюз*, изд. „Фенея“, С., 1998
36. **Евгений ТАНЧЕВ**, *Адаптиране на Конституцията на републиката от 1991 г. към изискванията за присъединяване на България към Европейския съюз*, сп. „Юридически свят“, бр. 2/2002
37. **Годор ТОДОРОВ**, *Присъединяването на Република България към Европейския съюз и въпросът за промяна на Конституцията*, сп. „Съвременно право“, 6/2003
38. **Учредителните договори на ЕО и ЕС. Конституцията за Европа (съст. Атанас Семов)**, УИ „Св. Кл. Охридски“ и Институт по Европейско право, С., 2005
39. **Саймън ХИКС**, *Политическата система на Европейския съюз*, изд. „Парадигма“, С., 2001
40. **Кристиян ЦАКЕР**, *Европейско право*, под редакцията на Ружа Иванова, изд. „Сибир“, С., 1998
41. **Робер Шуман**, *За Европа*, изд. „Книжен тигър“, С., 2001

На други езици:

1. **Philip ALSTON (dir.)**, *L'Union européenne et les droits de l'Homme*, Bruylant, 2001
2. **Anthony ARNULL, Piet EECKHOUT and Takis TRIDIMAS**, *Continuity and Change in EU Law. Essays in Honour of Sir Francis Jacobs*, Oxford University Press, New York, 2008
3. **Christian AUTEXIER**, *Le traité de Maastricht et l'ordre constitutionnel allemand – dans : Les constitutions européennes et le Traité de Maastricht*, Revue française de Droit constitutionnel, No 12/1992, p. 637
4. **Myriam BENLOLO CARABOT**, *Les fondements juridiques de la citoyenneté européenne*, Bruylant, Bruxelles, 2006
5. **Jean-Claude BONNICHOT**, *La Cour de justice des Communautés européennes, la Cour européenne des droits de l'homme et l'intégration de l'Europe – dans: Quelle Europe pour les droits de l'homme?*, Bruylant, Bruxelles, 1996, p. 98
6. **Hermann-Josef BLANKE, Stelio MANGIAMELI**, *The European Union after Lisbon: Constitutional Basis, Economic Order and External Action*, Heidelberg/ New York, Springer, 2010
7. **Emmanuelle BRIBOSIA**, *La protection des droits fondamentaux – dans: La Constitution de l'Europe*, Editions de l'Université de Bruxelles, Bruxelles, 2002
8. **Emmanuelle BRIBOSIA, Ludovic HENNEBEL (dir.)**, *Classer les droits de l'Homme*, Bruylant, Bruxelles, 2004
9. **R. CABRILLAC, M.-A. FRISON-ROCHE, T. REVET**, *Droits et libertés fondamentaux*, 3ème éd., Dalloz, 1996
10. **Jean-Yves CARLIER**, *La condition des personnes dans l'Union européenne*, Précis de la Faculté de Droit de l'Université catholique de Louvain, Larcier, 2007, spéc. Chapitre 3. *Les droits fondamentaux*, p. 189

11. **Jean-Yves CARLIER, Olivier DE SCHUTTER (dir.)**, *La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Son apport à la protection des droits de l'Homme en Europe*, Bruylant, 2002
12. *Chemins d'Europe. Mélanges en l'honneur de Jean-Paul Jacqué*, Dalloz, 2010
13. **Gérard COHEN-JONATHAN, Jacqueline DUTHEIL DE LA ROCHERE (dir.)**, *Constitution européenne, démocratie et droits de l'Homme*, Bruylant, Bruxelles, 2003
14. **Carlos CLOSA**, *The Concept of Citizenship in the Treaty of the European Union*, *Common Market Law Review*, 1992, p. 1137
15. **Renaud DEHOUSSE (ed.)** *Europe after Maastricht – an Ever Closer Union?*, Beck, Munich, 1994
16. **Renaud DEHOUSSE**, *Fédéralisme et relations internationales* – dans : **Renaud DEHOUSSE, (ed.)** *Europe after Maastricht – an Ever Closer Union?*, Beck, Munich, 1994, p. 283
17. **Francis DELPÉRÉE**, *La citoyenneté de l'Union* – dans : **Louis DUBOIS (dir.)**, *L'Union européenne*, Les notices de « La documentation française », Paris, 2004, p. 207
18. **DICKSON and ELEFTHERIADIS (eds)**, *The Philosophical Foundations of the EU*, Oxford University Press, Oxford, 2012
19. **Louis DUBOIS (dir.)**, *L'Union européenne*, Les notices de « La documentation française », Paris, 2004
20. **Dirk EHLERS (ed.)**, *European Fundamental Rights and Freedoms*, De Gruyter Recht, Berlin, 2007
21. **Erik Oddvar ERIKSEN, John Erik FOSSUM, Agustin Jose MENENDEZ (eds.)**, *The Chartering of Europe: The European Charter of Fundamental Rights and Its Constitutional Implications*, Nomos Verlagsgesellschaft, 2003
22. **M. FALLON**, *Les droits fondamentaux liés à la citoyenneté* – dans : *La Charte de droits fondamentaux de l'Union européenne*, Bruylant, 2002
23. **Bénédicte FAUVARQUE-COSSON, Etienne PATAUT, Judith ROCHFELD (dir.)**, *La citoyenneté européenne*, Société de législation comparée, Paris, 2011
24. **Elisabeth GUIGOU**, *Intervention lors du colloque « La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne » du 26 avril 2000*
25. **Jean-Paul JACQUÉ**, *Les droits fondamentaux dans le traité de Lisbonne*, *European Yearbook on Human Rights*, 2010
26. **Jean-Paul JACQUÉ**, *Vers une nouvelle étape dans la protection des droits fondamentaux* – dans : *Mélanges Charpentier*, Pedone, 2010
27. **Trevor C. HARTLEY**, *The Foundations of the European Community Law*, Oxford University Press, 1994
28. **Alain LAMSSOURE**, *L'Europe du droit pour le citoyen* – dans : **Bénédicte FAUVARQUE-COSSON, Etienne PATAUT, Judith ROCHFELD (dir.)**, *La citoyenneté européenne*, Société de législation comparée, Paris, 2011, p. 103
29. **Gilles LEBRETON**, *Libertés publiques et Droits de l'Homme*, Armand Collin, 2005, 7ème éd.

30. **Stéphane LECLERC, Jean François AKHANDJI – KOMBE, Marie-Joëlle REDOR**, *L'Union européenne et les droits fondamentaux*, Bruylant, Bruxelles, 1999
31. **Koen LENAERTS, Eddy DE SMIJTER**, A “Bill of rights” for the European Union, *Common Market Law Review*, 2000
32. **Koen LENAERTS**, *Fundamental rights in the European union*, *European Law Review*, 2000
33. **Danièle LOCHAK (dir.)**, *Mutations de l'Etat et protection des droits de l'Homme*, Presses universitaires de Paris 10, Centre de recherches et d'études sur les droits fondamentaux (CREDOF), Nanterre, 2006
34. **Jean-Victor LOUIS, Thierry RONSE**, *L'ordre juridique de l'Union européenne*, Helbing & Lichtenhahn, Bruylant, L.G.D.G, 2005
35. **Henri OBERDORFF (dir.)**, *Les constitutions de l'Europe des Douze*, La documentation Française, Paris, 1994
36. **Armel PECHEUL**, *La Charte des Droits fondamentaux de l'Union européenne*, RFDA 2001, p. 688
37. *Problèmes d'interprétation. A la mémoire de Constantin N. Kakouris*, Bruylant, 2003
38. **Olivier DE SCHUTTER**, *Les droits fondamentaux dans l'Union européenne : une typologie de l'acquis* – dans: **Emmanuelle BRIBOSIA, Ludovic HENNEBEL (dir.)**, *Classer les droits de l'Homme*, Bruylant, Bruxelles, 2004, p. 315
39. **Olivier DE SCHUTTER**, *Les droits fondamentaux dans l'Union européenne*, *Journal de droit européen*, 2010, p. 120
40. **Olivier DE SCHUTTER**, *L'adhésion de l'Union à la Convention européenne des droits de l'homme: feuille de route de la négociation*, *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 2010, p. 535
41. **Frédéric SUDRE**, *Droit européen et international de droits de l'homme*, Paris, PUF, 2003
42. **Jacqueline DUTHEIL DE LA ROCHER, Emmanuel DECAUX, Gérard COHEN-JONATHAN (dir.)**, *Vers une Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*, La documentation française, Paris, 2000
43. **Natividad FERNANDES SOLA (dir.)**, *Union Europea y derechos fundamentales en perspectiva constitucional*, Dykinson, 2004
44. **Xavier GROUSSOT, Tobias LOCK, Laurent PECH**, *Adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'Homme : analyse juridique du projet d'accord d'adhésion du 14 octobre 2011*, *Question d'Europe* № 218, 7 novembre 2011, Fondation Rober Schuman
45. *La Charte de droits fondamentaux de l'Union européenne*, Bruylant, Bruxelles, 2002
46. *Les droits fondamentaux à l'épreuve de la mondialisation. Actes du colloque international organisé par le Centre de Recherche Hannah Arendt le 16-17 mars 2006*, Institut catholique d'études supérieures, Editions CUJAS, 2006
47. **Viviane REDING**, *Justice et citoyens : mettre le citoyen au cœur du projet européen* – dans: **Bénédicte FAUVARQUE-COSSON, Etienne PATAUT, Judith ROCHFELD (dir.)**, *La citoyenneté européenne*, Société de législation comparée, Paris, 2011, p. 83

48. **Joël RIDEAU**, *Droit institutionnel de l'Union et des Communautés européennes*, L.G.D.J., 1999, 3ème éd.
49. **Joël RIDEAU**, *Droit institutionnel de l'Union et des Communautés européennes*, L.G.D.J., 2006, 5ème éd.
50. **Gil Carlos RODRIGES IGLESIAS, Ole DUE, Roman SCHINTGEN, Charles ELSÉN (dir.)**, *Mélanges en hommage à Fernand SCHOCKWEILER*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1999, p. 593
51. **Sabine SCHIRM**, *L'adhésion de l'Union Européenne à la Convention européenne des droits de l'homme – un projet juridiquement ambitieux au niveau international, européen et national*, M2BDE – Blog de droit comparé, 11. 9. 2011
52. **Jo SHAW**, *Citizenship of the Union: Towards Post-National Citizenship?*, Collected Courses of the Academy of European Law, vol 11, 1998 (VI-1), Kluwer Academic Press
53. **Vassilios SKOURIS**, *La citoyenneté européenne devant la Cour de justice de l'Union européenne* – dans: **Bénédicté FAUVARQUE-COSSON, Etienne PATAUT, Judith ROCHFELD (dir.)**, *La citoyenneté européenne*, Société de législation comparée, Paris, 2011, p. 89
54. **Frédéric SUDRE**, *La dimension internationale et européenne des droits et libertés fondamentaux* – dans : **R. CABRILLAC, M.-A. FRISON-ROCHE, T. REVET (ed.)**, *Droits et libertés fondamentaux*, 3ème éd., Dalloz, 1996, p. 29
55. **Frédéric SUDRE (dir.)**, *Droit communautaire des droits fondamentaux*, Bruylant, Bruxelles, 1999
56. **P. J. TETTINGER**, *Kölner Gemeinschaftskommentar zur Europäischen Grundrechte-Charta*, Beck, Köln, 2006
57. **Takis TRIDIMAS**, *The General Principles of Community Law*, Oxford, 1999
58. *The Constitution of Europe*, Cambridge University Press, 1999
59. **Jacques VELU, Rusen ERGEC**, *La Convention européenne des droits de l'homme*, Bruylant, 1990
60. **Robin C. A. WHITE**, *The Strasbourg Perspective and its Effect on the Court of Justice: Is Mutual Respect Enough?* – in: **Anthony ARNULL, Piet EECKHOUT and Takis TRIDIMAS (eds.)**, *Continuity and Change in EU Law. Essays in Honor of Sir Francis Jacobs*, Oxford University Press, New York, 2008, p. 139
61. **Melchior WATELET, Sean VAN RAEPENBUSH**, *La protection des droits fondamentaux au sein de l'Union européenne après le traité de Nice* – dans : *Mélanges Marcus Helmons*, Bruylant, 2002, p. 107

ЦИТИРАНА ЛИТЕРАТУРА

I. На български език

1. **Яник ДАВИД**, *Хартата за основните права на Европейския съюз* – в: **Атанас СЕМОВ (съст.)**, *Европа като правова общност*, УИ „Св. Кл. Охридски“ и Институт по Европейско право, С., 2006, стр. 95
2. **Доротея ДИМИТРОВА**, *Права на човека в ЕС*, архив на НБУ
3. **Етиен ДЪО ПОНСЕН**, *27 ключа за Договора от Лисабон*, изд. „Колибри“, С., 2008
4. **Юлия ЗАХАРИЕВА**, *Лисабонският договор – последната реформа на нормативната база на ЕС?* – в: **Атанас СЕМОВ**, **Христо ХРИСТЕВ (съст.)**, *Договорът от Лисабон, Консолидирани текстове и коментари*, УИ „Св. Кл. Охридски“, С. 2009, стр. 103
5. **Сибил ИГНАТОВА**, *Защита на основните права пред конституционните съдилища в Европа*, дисертация, защитена в Юридическия факултет на Софийския университет „Свети Климент Охридски“ през 2012 г., www.uni-sofia.bg
6. **Александър КОРНЕЗОВ**, *Преюдициалното запитване до Съда на Европейските общности*, изд. „Сибил“, С., 2008
7. **Александър КОРНЕЗОВ (съст.)**, *Преюдициалното запитване до Съда на ЕО*. Сборник нормативни актове и практически указания, изд. „Сибил“, С., 2008
8. **Станислав КОСТОВ**, *Механизми за защита на основните права в Европейските общности и в Европейския съюз*, сп. „Права на човека“, кн. 2/2005, стр. 5
9. **Кристиан РУСЕВ**, *Европейският омбудсман в контекста на подготовката на ЕС за разширяване*, сп. „Съвременно право“, бр. 5/2002, изд. „Сибил“, стр. 39
10. **Атанас СЕМОВ**, *Гражданството на Европейския съюз*, сп. „Право без граници“, бр. 1/2007
11. **Атанас СЕМОВ**, *Гражданството на Европейския съюз* – в: **Атанас СЕМОВ (съст.)**, *Европа като правова общност*, УИ „Св. Кл. Охридски“ и Институт по Европейско право, С., 2006, стр. 170-280
12. **Атанас СЕМОВ**, *Европа 12 звезди*, изд. „Сиела“, С., 2004
13. **Атанас СЕМОВ**, *Измененията в Конституцията на Френската република във връзка с Конституцията за Европа* – в: **Атанас СЕМОВ (съст.)**, *Европа, разширяването и конституцията*, УИ „Св. Кл. Охридски“ и Институт по Европейско право, С., 2005, стр. 16
14. **Атанас СЕМОВ (съст. и ред.)**, *Новият европейски пакт от март 2012 г.*, с коментари, УИ „Св. Кл. Охридски“, С., 2012
15. **Атанас СЕМОВ**, *Нужната или възможната реформа (Съображения относно конституционната реформа в България)* – в: **Атанас СЕМОВ (съст.)**, *Конституцията за Европа и националните конституции*, УИ „Св. Кл. Охридски“ и ИЕП, С., 2006.
16. **Атанас СЕМОВ**, *„Планът на Жан Моне“ като гениално политическо прозрение и далновидна интеграционна програма* – в: **Атанас СЕМОВ (съст.)**,

Правни въпроси за журналисти, Фондация „Отворено общество“ и др., С., 2001, стр. 144.

17. **Атанас СЕМОВ**, *Плахите реформи на уморена Европа*, Министерство на външните работи, С., 2007
18. **Атанас СЕМОВ**, *Принципи на прилагане на правото на ЕС*, Институт по публична администрация, Институт по Европейско право, С., 2007
19. **Атанас СЕМОВ**, *Система на източниците на правото на ЕС*, УИ „Св. Кл. Охридски“, С., 2009
20. **Атанас СЕМОВ**, *Съдът на ЕС. Съвременното международно правораздаване – том II*, Институт по Международно право, Институт по Европейско право, С., 2011
21. **Атанас СЕМОВ (съст.)**, *Учредителните договори на ЕО и ЕС. Конституцията за Европа*, УИ „Св. Кл. Охридски“ и Институт по Европейско право, С., 2005
22. **Атанас СЕМОВ, Христо ХРИСТЕВ (съст.)**, *Договорът от Лисабон. Консолидирани текстове и коментари*, УИ „Св. Кл. Охридски“, С., 2009
23. **Христо ХРИСТЕВ**, *Договорът от Лисабон – нова епоха в защитата на основните права в правото на Европейския съюз – в: Снежана НАЧЕВА, Мариана ЯНЕВА (съст.)*, *Европейският съюз след Лисабонския договор – по-близо до гражданите?*, СЮБ и изд. „Фенея“, С., 2011, стр. 83-129
24. **Христо ХРИСТЕВ**, *Защитата правата на човека в правото на Европейския съюз – в: Атанас СЕМОВ (съст. и ред.)*, *Европа като правова общност*, УИ „Св. Кл. Охридски“, Институт по Европейско право, Държавна агенция за младежта и спорта, С., 2007, с. 105

II. На други езици

1. **Loïc AZOULAI**, *Article II-113 – dans : Laurence BURGORGUE-LARSEN, Anne LEVADE, Fabrice PICOD (dir.)*, *Traité établissant une Constitution pour l'Europe. Commentaire article par article, Partie II. La Charte des droits fondamentaux de l'Union*, Bruylant, 2005, p. 689
2. **Robert BADENTER**, *Une Charte européenne, oui, mais laquelle?*, Le Monde, 20. 6. 2000
3. **Robert BADINTER**, *Unité ou pluralisme, à propos de la garantie des droits de l'homme en Europe*, Revue québécoise de droit international, 2000, № 13, p. 30
4. **Florence BENOÎT-ROHMER**, *Les enfants de Bosphorus*, Revue trimestrielle de droit de l'Homme, 2010, p. 18
5. **Florence BENOÎT-ROHMER**, *Valeurs et droits fondamentaux dans la Constitution*, Revue trimestrielle de droit européen, № 41(2), avr.-juin 2005, p. 261
6. **Lammy BETTEN**, *The EU Charter of Fundamental Rights: a Trojan Horse or a Mouse?*, International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations, No 151/2001
7. **Guy BRAIBANT**, *La Charte des droits fondamentaux de l'Union. Témoignage et commentaires*, Paris, Seuil, collection « Points », 2001

8. **Alain BRUN**, *Les droits fondamentaux et le citoyen européen* – dans : *Les droits fondamentaux à l'épreuve de la mondialisation. Actes du colloque international organisé par le Centre de Recherche Hannah Arendt le 16-17 mars 2006*, Institut catholique d'études supérieures, Editions CUJAS, 2006, p. 45
9. **Laurence BURGOGUE-LARSEN**, *La 'force de l'évocation', ou le fabuleux destin de la Charte des Droits fondamentaux* – dans: *Mélanges en l'honneur du professeur Pactet*, Dalloz, 2003
10. **Laurence BURGORGUE-LARSEN, Anne LEVADE, Fabrice PICOD (dir.)**, *Traité établissant une Constitution pour l'Europe. Commentaire article par article, Partie II. La Charte des droits fondamentaux de l'Union*, Bruylant, 2005
11. **Christian CALLIESS**, *The Charter of Fundamental Rights of the European Union* – in: **Dirk EHLERS (ed.)**, *European Fundamental Rights and Freedoms*, De Gruyter Recht, Berlin, 2007, p. 518
12. **CAPPELLETTI, SECCOMBE and WEILER (eds)**, *Integration Through Law*, Walter de Gruyter, Berlin/New York, 1986
13. **Marta CARTABIA**, *Europe and Rights: taking dialogue seriously*, European constitutional Law Review, 5/2009
14. *The Charter of Fundamental Rights of the European Union and the work of the convention*, A collection of documents, Germany, Bundestag. Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union
15. **Jonas CHRISTOFFERSEN**, *Institutional aspects of the EU's accession to the ECHR*, Hearing of the Constitutional Committee of the European Parliament, 18 March 2010
16. **Gérard COHEN-JONATHAN**, *Art. II-114* – dans: **Laurence BURGORGUE-LARSEN, Anne LEVADE, Fabrice PICOD (dir.)**, *Traité établissant une Constitution pour l'Europe. Commentaire article par article, Partie II. La Charte des droits fondamentaux de l'Union*, Bruylant, 2005, p. 715
17. **Gérard COHEN-JONATHAN**, *Le problème de l'adhésion des Communautés européennes à la Convention européenne des droits de l'homme* – in: *Mélanges en l'honneur de P.H. Teitgen*, Pedone, 1984
18. **Ninon COLNERIC**, *Protection of Fundamental Rights through the Court of Justice of the European Communities*, www.denning.law.ox.ac.uk.
19. **Nic COPELAND**, *The EU's Accession to the ECHR*, 120278REV1, 13. 4. 2012
20. **Jean-Paul COSTA**, *La Cour européenne des droits de l'homme et la protection des droits sociaux*, Colloque „Droit et solidarité“, Bruxelles, le 22 janvier 2009, <http://www.echr.coe.int>
21. **Jean-Paul COSTA**, *Les rapports entre les systèmes européens* – in: **Gérard COHEN-JONATHAN, Jacqueline DUTHEIL DE LA ROCHERE (dir.)**, *Constitution européenne, démocratie et droits de l'Homme*, Bruxelles, Bruylant, 2003, p. 270.
22. **Paul CRAIG**, *Britain in the European Union* – in: **J. JOWEL, D. OLIVER (ed.)**, *The Changing Constitution*, Oxford University Press, 2007, 6th ed.

23. **Paul CRAIG, Gráinne DE BÚRCA**, *EU Law. Text, cases and materials*, Oxford University Press, 4th ed., New York, 2008, esp. *Chapter 11. Human Rights in the EU*, p. 379
24. **Reanaud DEHOUSSE**, *The European Court of Justice: the Politics of Judicial Integration*, Macmillan, London, 1998
25. **Olivier DE SCHUTTER**, *Les aspects institutionnels de l'adhésion de l'Union Européenne à la Convention européenne des droits de l'homme*, Note à l'attention de la Commission institutionnelle en vue de l'audition du 18 mars 2010
26. **C. DELOY**, *Irlande : Référendum sur le traité de Lisbonne du 12 juin 2008 (analyse)*, Fondation Robert Schuman
27. **Bruno DE WITTE**, *The Legal Status of the Charter: Vital Question or Non-Issue?*, *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, No 81/2001, p. 81
28. **Wolfgang DIX**, *Charte des droits fondamentaux et Convention – de nouvelles voies pour réformer L'U.E.?*, *Revue du marché commun et de l'Union européenne*, mai 2001, No 448, p. 306
29. **Sionaidh DOUGLAS-SCOTT**, *A Tale of Two Courts'*, *Common Market Law Review*, 43/2006, p. 629
30. **Sionaidh DOUGLAS-SCOTT**, *The European Union and Human Rights after the Treaty of Lisbon*, *Human Rights Law Review*, 2011, p. 645
31. **Louis DUBOUIS**, *Les principes généraux du droit communautaire, un instrument périmé de protection des droits fondamentaux – dans : Les mutations contemporaines du droit public, Mélanges Benoît Jeanneau*, Dalloz, 2002, p. 77
32. **Jacqueline DUTHEIL DE LA ROCHÈRE**, *Droits Fondamentaux : quelle place dans l'architecture de l'Union ? – dans : Chemins d'Europe. Mélanges en l'honneur de Jean-Paul Jacqué*, DALLOZ, 2010, p. 263
33. **Jacqueline DUTHEIL DE LA ROCHER**, *La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*, *Jurisque Europe*, fascicule 160, No 35-39
34. **Jacqueline DUTHEIL DE LA ROCHÈRE**, *La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne : quelle signification pour le citoyen européen – dans : Problèmes d'interprétation. A la mémoire de Constantinos N. Kakouris*, Bruylant, 2003, p. 103
35. **Louis FAVOREU et a.**, *Droit des libertés fondamentales*, Précis Dalloz, 2002, 2ème éd., p. 431
36. **Louis FAVOREU**, *La garantie des droits : les droits de procédure et les mécanismes de protection*, *Regards sur l'actualité*, numéro spécial « Vers une Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne », août 2000, No 264, p. 93
37. **Pascal FONTAINE**, *L'Europe des citoyens – dans : 12 leçons sur l'Europe*, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, 2003, p. 44
38. **Eduardo GIANFRANCESCO**, *The Charter of Fundamental Rights of the Union as Source of Law – in: Hermann-Josef BLANKE, Stelio MANGIAMELI, The European Union after Lisbon: Constitutional Basis, Economic Order and External Action*, Heidelberg/New York, Springer, 2010, p. 295

39. **Catherine HAGENAU-MOIZARD**, *Les droits de l'homme : une ou plusieurs Europe?*, Gazette du Palais, Recueil mai-juin 2008, p. 1563
40. **Margot HORSPOOL**, *The Concept of Citizenship in the European Union* – in: **Hermann-Josef BLANKE**, **Stelio MANGIAMELI**, *The European Union after Lisbon: Constitutional Basis, Economic Order and External Action*, Heidelberg/New York, Springer, 2010, p. 279
41. **Jean-Paul JACQUE**, *L'adhésion à la Convention européenne des droits de l'homme. Note à l'attention de la Commission institutionnelle en vue de l'audition du 18 mars 2010*, www.europa.eu
42. **Jean-Paul JACQUE**, *The Accession of the European union to the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms*, *Common Market Law Revue*, 48, 2011, Kluwer Law International, p. 996
43. **Hans D. JARRAS**, *Grundfragen der innerstaatlichen Bedeutung des EG-Rechts*, Heymanns, Köln, 1999
44. **Fabienne KAUFF-GAZIN**, *L'arrêt Bosphorus de la Cour européenne des droits de l'homme : quand le juge de Strasbourg pallie le retard du constituant de l'Union européenne en matière de protection des droits fondamentaux*, *L'Europe des libertés*, 17/2005
45. **H. C. KRÜGER**, **J. POLAKIEWICZ**, *Propositions pour la création d'un système cohérent de protection de droits de l'homme en Europe*, *RUDH* 2001, vol. 13, No 1-4, p. 1
46. *La jurisprudence de la Convention européenne des droits de l'Homme*, 9ème éd., Dalloz, 2002, Sirey, 2004
47. **Françoise LE BAIL**, *Droits fondamentaux et droits des citoyens* – dans : **Bénédict FAVARQUE-COSSON**, **Etienne PATAUT**, **Judith ROCHFELD (dir.)**, *La citoyenneté européenne*, Société de législation comparée, Paris, 2011, p. 113
48. **Olivier LE BOT**, *Charte de l'Union européenne et Convention de sauvegarde des droits de l'homme : la coexistence de deux catalogues de droits fondamentaux*, *Revue trimestrielle de droits de l'Homme*, 2003/55, p. 781
49. **Koen LENAERTS**, *Fundamental rights to be included in a Community catalogue*, *European law review*, 1991, vol. 5, p. 367-390
50. **Koen LENAERTS**, **Eddy DE SMIJTER**, *The Charter and the role of the European courts*, *Maastricht journal of European and Comparative Law*, vol. 8/2001
51. **Jonas Bering LIISBERG**, *Does the EU Charter of Fundamental Rights Threaten the Supremacy of Community Law?: Article 53 of the Charter: a Fountain of Law Or Just an Inkblot?*, *New York University School of Law*, 2001
52. **Tobias LOCK**, *Walking on a Tightrope: the Draft ECHR Accession Agreement and the Autonomy of the EU Legal Order*, *Common Market Law Revue*, 48, 2011, Kluwer Law International, p. 1025-1054
53. **Luis Miguel Poiares MADURO**, *The double constitutional life of the Charter of fundamental rights* – in: **N. FERNANDES SOLA (dir.)**, *Union Europea y derechos fundamentales en perspectiva constitucional*, Dykinson, 2004, p. 287
54. **Vito MARINESE**, *La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne : indice d'un désengagement de l'Etat dans la protection des droits fondamentaux ?*

- in: **Danièle LOCHAK (dir.)**, *Mutations de l'Etat et protection des droits de l'Homme*, Presses universitaires de Paris 10, Centre de recherches et d'études sur les droits fondamentaux (CREDOF), Nanterre 2006, p. 115
55. **Agustin José MENÉNDÉZ**, *Chartering Europe: The Charter of Fundamental Rights of the European Union*, ARENA, Francisco Lucas Pires Working Paper Series on European Constitutionalism, WP 2001/3.
56. **Valérie MICHEL**, *La dimension communautaire des libertés et droits fondamentaux*, *Libertés et droits fondamentaux*, Dalloz, 2005, 11ème éd., p. 73
57. **Henri OBERDORFF (dir.)**, *Les constitutions de l'Europe des Douze*, La documentation Française, Paris, 1994
58. **Laurent PECH**, *After Ireland's 'No' : Long live the Lisbon Treaty ?*, Fondation Robert Schuman, Jurist, 18 juin 2008
59. **Laurent PECH**, *Le référendum en Irlande pour ratifier les traités européens : obligatoire ou coutumier ?*, Fondation Robert Schuman, Questions d'Europe, No 15, 2008
60. **L.-E. PETTITI**, *Réflexions sur les principes et les mécanismes de la Convention. De l'idéal de 1950 à l'humble réalité d'aujourd'hui* – dans : **L.-E. PETTITI, E. DECAUX, P.-H. IMBERT (dir.)**, *La Convention européenne des droits de l'Homme*, *Economica*, 1995, p. 29
61. **L.-E. PETTITI, E. DECAUX, P.-H. IMBERT (dir.)**, *La Convention européenne des droits de l'Homme*, *Economica*, 1995
62. **Pierre PESCATORE**, *The Court of Justice of the Communities and the European Convention on Human Rights* – in: *Melanges Wiarda*, Karl Heyman Verlag, 1988, p. 457
63. **Fabrice PICOD**, *Les créanciers et les débiteurs des droits* – dans: *Vers une Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*, La documentation française, 2000, p. 34
64. **Fabrice PICOD**, *Pour un développement durable des droits fondamentaux de l'Union européenne* – dans: *Chemins d'Europe. Mélanges en l'honneur de Jean-Paul Jacqué*, Dalloz, 2010, p. 527
65. **Jean-Emmanuel RAY**, *Les nouveaux droits*, Regards sur l'actualité, numéro spécial « Vers une Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne », août 2000, N° 264, p. 52
66. **Joël RIDEAU (dir.)**, *De la communauté de droit à l'Union de droit. Continuités et avatars européens*, Paris, L.G.D.J., 2000
67. **Joël RIDEAU**, *Droit institutionnel de l'Union et des Communautés européennes*, L.G.D.J., 2009, 6ème éd.
68. **Jean-Marc SAUVÉ**, *L'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne de sauvegarde de droits de l'Homme et des libertés fondamentales*, www.conseil-etat.fr, mai 2011
69. **Henry G. SCHERMERS**, *The European Communities under the European Convention on Human Rights*, Legal issues of European integration: law review of the Europa Instituut, University of Amsterdam, Legal issues of European integration, Vol. 1/1978, p. 1

70. **Justus SCHÖNLAU**, *Drafting Europe's Value Foundation: Deliberation and Arm-twisting in Formulating the Preamble to the EU Charter of Fundamental Rights* – in: **Erik Oddvar ERIKSEN, John Erik FOSSUM, Agustin Jose MENENDEZ (eds.)**, *The Chartering of Europe: The European Charter of Fundamental Rights and Its Constitutional Implications*, Nomos Verlagsgesellschaft, 2003
71. **Denis SIMON**, *Y a-t-il des principes généraux du droit communautaire*, *Droits*, No 14/1991, p. 73
72. **Jo SHAW**, *Law of the European Union*, Palgrave Law Masters, 3rd ed., 2000
73. **Denis SIMON**, *Y a-t-il des principes généraux du droit communautaire*, *Droits*, No 14/1991, p. 73
74. **Sabine SCHIRM**, *L'adhésion de l'Union Européenne à la Convention européenne des droits de l'homme – un projet juridiquement ambitieux au niveau international, européen et national*, M2BDE – Blog de droit comparé, 11. 9. 2011
75. **P. J. TETTINGER**, *Kölner Gemeinschaftskommentar zur Europäischen Grundrechte-Charta*, Beck, Köln, 2006
76. **Antonio TIZZANO**, *The Role of the ECJ in the protection of Fundamental Rights* – in: **Anthony ARNULL, Piet EECKHOUT and Takis TRIDIMAS (dir.)**, *Continuity and Change in EU Law. Essays in Honour of Sir Francis Jacobs*, Oxford University Press, New York, 2008, p. 125
77. **Christian TIMMERMANS**, *L'adhésion de l'Union Européenne à la Convention européenne des droits de l'homme*, audition, organisée par la Commission des affaires constitutionnelles, Bruxelles, 18 mars 2010
78. **Dimitris TRIANTAFYLLOU**, *The European Charter of fundamental rights and the "Rule of Law": restricting fundamental rights by reference*, *Common market law review*, 2002, p. 53
79. **F. TULKENS**, *L'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme. Pour et vers une organisation harmonieuse*, RTDE, (2011), p. 27
80. **F. TULKENS, J. CALLEWAERT**, *Le point de vue de la Cour européenne de droits de l'homme* – dans: *La Charte de droits fondamentaux de l'Union européenne*, Bruylant, 2002, p. 222
81. **Marie-Christine VERGIAT**, *Mon intervention sur l'adhésion de l'UE a la CEDH et a la CPI*, 2011, www.eurocitoyenne.fr
82. **Walter VAN GERVEN**, *The invader invaded or the need to uncover general principles common to the laws of the Member States* – in: **Gil Carlos RODRIGES IGLESIAS, Ole DUE, Roman SCHINTGEN, Charles ELSSEN (dir.)**, *Mélanges en hommage à Fernand Schokweiler*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1999, p. 593
83. **Sean VAN RAEPENBUSCH**, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Larcier, 2005
84. **Jacques VERGES**, *Droits fondamentaux de la personne et principes généraux du droit communautaire* – dans: *L'Europe et le droit, Mélanges en hommage à Jean Boulouis*, Dalloz, Paris, 1991, p. 515
85. **Antonio VITORINO**, *La Charte de droits fondamentaux de l'Union européenne*, *Revue de droit de l'Union européenne*, No 1/2001, p. 47

86. **Andreas VON BOGDANIDI**, *The European Union as a human rights organisation? Human rights and Member State action* – in: *Liber amicorum Pierre Pescatore*, Nomos Verlag, Baden-Baden, 1987, p. 821
87. **Melchior WATHELET**, *Contentieux européen*, Collection de la Faculté de droit de l'Université de Liège, Larcier, 2010
88. **J.H.H. WEILER**, *Fundamental Rights and Fundamental Boundaries: on the Conflict of Standards and Values in the Protection of Human Rights in the European Legal Space* – in: *The Constitution of Europe*, Cambridge University Press, 1999, p. 102
89. **Robin C. A. WHITE**, *The Strasbourg Perspective and its Effect on the Court of Justice: Is Mutual Respect Enough?* – in: **Anthony ARNULL, Piet EECKHOUT and Takis TRIDIMAS**, *Continuity and Change in EU Law. Essays in Honor of Sir Francis Jacobs*, Oxford University Press, New York, 2008, p. 139
90. **Katja ZIEGLER**, *Strengthening the Rule of Law, but Fragmenting International Law: The Kadi Decision of the ECJ from the Perspective of Human Rights*, Oxford Legal Studies Research Paper No. 11/2009

III. Цитирани решения на СЕО и СЕС (по азбучен ред)

1. CJCE, 2007, *AGM-COS MET*, C-470/03, Rec. I-2749
2. CJCE, 1997, *Annibaldi*, C-309/96, Rec. I-7493
3. CJCE, 1991, *Avis 1/91 (Espace économique européen)*, Rec. I-6079
4. CJCE, 1996, *Avis 2/94 (Adhésion de la communauté à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales)*, Rec. I-1759
5. CJ, 2011, *Avis 1/09*
6. CJCE, 1997, *Bakers of Nailsea*, C-27/95, Rec. I-1847
7. CJ, 2010, *Base*, C-389/08
8. CJCE, 2001, *BECTU*, C-173/99 Rec. I-4881
9. CJCE, 1995, *Bosman*, C-415/93, Rec. 4921
10. CJCE, 1996, *Bosphorus*, 84/95, Rec. 3953
11. CJCE, 1994, *Bostock*, C-2/92, Rec. I-955
12. CJCE, 2001, *Broadcasting, Entertainment, Cinematographic and Theatre Union (BECTU) c/ Secretary of State for Trade and Industry*, C-173/99, Rec. I-4881
13. CJCE, 2008, *Centro Europa 7*, C-380/05 Rec. I-349
14. CJCE, 1982, *C.I.L.F.I.T. Srl*, 283/81, Rec. 3415
15. CJCE, 1991, *Commission c/ Allemagne*, C-131/88, Rec. I-825
16. CJCE, 2002, *Commission c/ Allemagne*, C-325/00, Rec. I-9977
17. CJCE, 1970, *Commission c/ Belgique*, 77/69, Rec. 237
18. CJCE, 1988, *Commission c/ Belgique*, AJ 227-230/85, Rec. 1
19. CJCE, 2009, *Commission c/ Espagne*, C-154/08
20. CJCE, 2009, *Commission c/ Espagne*, C-562/07
21. CJ, 2010, *Commission v. Germany*, C-271/08
22. CJCE, 1982, *Commission c/ Irlande*, 249/81, Rec. 4005
23. CJCE, 1982, *Commission c/ Italie*, 41/82, Rec. 4213
24. CJCE, 1986, *Commission c/ Italie*, 309/84, Rec. 599
25. CJCE, 1987, *Commission c/ Italie*, 199/85, Rec. 1039

26. CJCE, 2003, *Commission c/ Italie*, C-129/00, Rec. I-14637
27. CJCE, 2005, *Commission c/ Italie*, C-278/03, Rec. I-3747
28. CJCE, 1964, *Commission c/ Luxembourg et Belgique*, AJ 90-91/63, Rec. 1217
29. CJCE, 2001, *Connolly c/ Commission*, C-274/99, Rec. I-1611
30. CJCE, 2001, *Conseil de l'Union européenne c/ Heidi Hautala*, C-353/99, Rec. I-9594
31. CJCE, 1964, *Costa c/ ENEL*, 6/64, Rec. 1141
32. CJCE, 1976, *Defrenne*, 43/75, Rec. 455
33. CJCE, 2000, *Deliège*, AJ C-51/96 et C-191/97, Rec. I-2549
34. CJ, 2010, *Deutsche Energiehandels- und Beratungsgesellschaft mbH c/ Bundesrepublik Deutschland*, C-279/09
35. CJCE, 2009, *Elgafaji*, C-465/07, Rec. 1921
36. CJCE, 2000, *Emesa Sugar*, C-17/98, Rec. 615
37. CJCE, 2000, *Emsland Stärke GmbH*, C-110/99, Rec. I-11569
38. CJCE, 1991, *ERT (Elliniki Radiophonia Tileorassi)*, C-260/89, Rec. I-2925
39. CJCE, 1968, *Fink-Frucht*, 27/67, Rec. 341
40. CJCE, 1965, *Firma Schwarze*, 16/65, Rec. 1081
41. CJCE, 1974, *Firme I. Nold*, 4/73, Rec. 985
42. CJCE, 1987, *Foto-Frost*, 314/85, Rec. 4199
43. CJCE, 1998, *Grant c/ South-West Trains*, C-249/96, Rec. I-621
44. CJCE, 2000, *Guimont*, C-448/98, Rec. I-10663
45. CJCE, 2000, *Haim*, C-427/97, Rec. I-5123
46. CJCE, 1979, *Hauer*, 44/79, Rec. 3727
47. CJCE, 2006, *Hosse*, C-286/03, Rec. I-1771
48. CJCE, 2000, *Ideal Tourisme*, C-36/99, Rec. I-6049
49. CJCE, 1970, *Internationale Handelsgesellschaft*, aff. 11/70, Rec. 1125
50. CJCE, 1972, *International Fruit Co. et a.*, AJ 21-24/72, Rec. 1219
51. CJCE, 2008, *Kadi & Al Barakat International Foundation c/ Conseil & Commission*, AJ C-402 & 415/05 P, Rec. I-6351
52. CJCE, 2000, *Karlson et a.*, C-292/97, Rec. I-2737
53. CJCE, 2000, *Kjell Karlsson et a.*, C-292/97, Rec. I-2737
54. CJCE, 1986, *Klensch*, AJ 201-202/85, Rec. I-3477
55. CJCE, 2003, *Köbler*, C-224/01, Rec. I-10239
56. CJCE, 1999, *Konle*, C-302/97, Rec. I-3099
57. CJCE, 1993, *Konstantinidis*, C-168/91, Rec. I-1191
58. CJCE, 2007, *Laval*, C-341/05, Rec. I-11767
59. CJCE, 2007, *Lucchini*, C-119/05, Rec. I-6199
60. CJCE, 2002, *MRAX (Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie ASBL)*, C-459/99, Rec. I-6591
61. CJCE, 2001, *Mulligan et a. c/ Minister of Agriculture and Food Ireland & Attorney General*, C-313/99, Rec. I-5719
62. CJCE, 2004, *Omega Spielhaus*, C-36/02, Rec. I-9609
63. CJCE, 2007, *Ordre des barreaux francophones et germanophones*, C 305/05
64. CJCE, 1980, *Panasonic*, 136/79, Rec. 2033
65. CJCE, 2006, *Parlement c/ Conseil*, C-540/03, Rec. I-5769

66. CJCE, 2001, *Pays-Bas c/ Parlement européen et Conseil de l'Union européenne*, C-377-98, Rec. I-7079
67. CJCE, 1978, *Pigs Marketing*, 83/78, Rec. 2347
68. CJCE, 2005, *Pupino*, C-105/03, Rec. I-5285
69. CJCE, 1988, *Lair / Universität Hannover*, 39/86, Rec. 3161
70. CJCE, 1982, *Reina / Landeskreditbank Baden-Württemberg*, 65/81, Rec. 33
71. CJCE, 2006, *Reynolds Tobacco c/ Commission*, C-131/03, Rec. I-7795
72. CJ, 2010, *Rotman*, C-135/08
73. CJCE, 1989, *Royal Pharmaceutical Society of Great Britain*, AJ C-266-267/87, Rec. I-1295
74. CJCE, 2008, *Rüffert c/ Niedersachsen*, C-346/06 Rec. 1989
75. CJ, 2011, *Ruiz Zambrano*, C-34/09
76. CJCE, 2003, *RTL Television*, C-245/01, Rec. I-12489
77. CJCE, 1975, *Rutili c/ Ministre de l'intérieur*, aff. 36/75, § 32, Rec. 1219
78. CJCE, 2008, *Sabatauskas et a.*, C-293/07, Rec. I-7523
79. CJCE, 2001, *Schmidberger*, C-112/00, Rec. I-5659
80. CJCE, 2003, *Schmidberger*, C-112/00, Rec. I-5659
81. CJ, 2010, *Seda Küçükdeveci c/ Swedex GmbH & Co. KG*, C-555/07
82. CJCE, 1991, *Society for the protection of the unborn children Ireland c/ Grogan e.a.*, C-159/90, Rec. I-4685
83. CJCE, 1992, *Surinder Singh*, 370/90, Rec. I-4265
84. CJCE, 1999, *Stndley & Metson*, 44/79, Rec. 3727
85. CJCE, 1969, *Stauder*, 29/69, Rec. 419
86. CJCE, 2008, *The Queen, on the application of Intertanko v. Sectary of State for Transport*, C-308/06, Rec. I-4057
87. CJCE, 2006, *Traghetti del Mediterraneo*, C-173/03, Rec. I-5177
88. CJCE, 2007, *Unibet*, C-432/05, Rec. I-2271
89. CJCE, 1963, *Van Gend en Loos*, 26/62, Rec. 3
90. CJCE, 2007, *Viking*, C-438/05, Rec. I-10779
91. CJCE, 1989, *Wachauf*, 5/88, Rec. 2609
92. TPI, 2001, *Manesmannröhren-Werke AG*, T-112/98, Rec. II-729
93. TPI, 2002, *Jégo-Quééré et Cie SA c/ Commission*, T-177/01, Rec. II-2365
94. TPI, 2002, *Max mobile c/ Commission*, T-54/99, Rec. II-313
95. TPI, 2003, *Philip Moris International*, AJ T-377/00, T-379/00, T-380/00, T 260/01, T-272/01, Rec. II-1
96. TPI, 2000, *Salamander AG et autres c/ Conseil de l'Union européenne et Parlement européen*, aff. jointes T-172/98, T-175/98 et T-177/98, Rec. II-2490

IV. Цитирани решения на ЕСПЧ (по азбучен ред)

1. CEDH, 2. 5. 2007, *Agim Behrami and Bekir Behrami c/ France*, 71412/0
2. CEDH, 22. 10. 1986, *BVerfGE*, 86
3. CEDH, 30. 6. 2005, *Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi c/ Irlande*, 45036/98
4. CEDH, 15. 11. 1996, *Cantoni c/ France*, 17862/91
5. CEDH, 30. 3. 1989, *Chappel c/ Royaume-Uni*, Série A, 152-A

6. CEDH, 11. 7. 2002, *Christine Goodwin c/ Royaume-Uni*, 28957/95
7. CEDH, 10. 7. 1978, *CFDT c/ Communautés européennes*, 8030/77
8. CEDH, 7. 8. 1996, *Commission c/ Belgique*, 21794/93
9. CEDH, 9. 10. 1979, *Commission européenne des droits de l'homme, A-32, Airey c/ Irlande*
10. CEDH, 13. 6. 1979, *Commission européenne des droits de l'homme, A-231, n° 00006833/74, Marckx c/ Belgique*
11. CEDH, 10. 7. 1978, *Confédération Française Démocratique du Travail c/ Les Communautés européennes*, 8030/77
12. CEDH, 20. 1. 2009, *Cooperatieve Producentenorganisatie van de Nederlandse Kokkelvoisserij U.A. v. Netherlands*, 13645/05
13. CEDH, 12. 11. 2008, *Demir and Baykara v. Turkey*, 34503/97
14. CEDH, 21. 4. 2009, *Enerji Yapı-Yol Sen v. Turkey*, No 68959/01
15. CEDH, 9. 12. 1987, *Etienne Tête c/ France*, 11123/84
16. CECH, 27. 3. 1996, *Goodwin c/ Royaume-Uni*, 17488/90
17. CEDH, 11. 7. 2002, *I. c/ Royaume-Uni*
18. CEDH, 1. 2. 2011, *Karoussiotis c/ Portugal*, 23205/08
19. CEDH, 24. 4. 1990, *Kruslin c/ France*, 176-A
20. CEDH, 1. 7. 1961, *Lawless c/ Irlande, A, № 3*
21. CEDH, 23. 3. 1995, *Loizidou c/ Turquie, A-310*
22. CEDH, 9. 1. 1990, *M & Co. c/ Allemagne*, 13258/87
23. CEDH, 18. 2. 1999, *Matthews c/ Royaume-Uni*, 24833/94
24. CEDH, 18. 2. 1991, *Moustaquim c/ Belgique*, 12313/86
25. CEDH, 21. 1. 2011, *MSS c/ Belgique et Grèce*, 30696/09
26. CEDH, 29. 10. 1992, *Open Door et Dublin Well Woman c/ Irlande*, 14234/88.
27. CEDH, 30. 1. 1998, *Parti communiste unifié de Turquie et autres c/ Turquie*, 1998-I
28. CEDH, 28. 9. 1995, *Procola c/ Luxembourg*, 14570/89
29. CEDH, 2. 5. 2007, *Ruzhdi Saramati c/ France, Germany and Norway*, 78166/01
30. CEDH, 9. 10. 2003, *Slivenko v. Latvia*, 48321/99
31. CEDH, 26. 4. 1979, *Sunday Times c/ Royaume-Uni*, 6538/74
32. CEDH, 20. 1. 2009, *W. c/ Pays-Bas*, 20689/08

V. Цитирани решения на други национални юрисдикции

1. BVerfGE 102, 2000, *Bananas*, 147/00
2. BVerfGE 37, 1974, *Internationale Handelsgesellschaft v. Einfuhr und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, 271/74 (Solange I).
3. BvR 2, 1986, *Wünsche Handelsgesellschaft*, 197/83 (Solange II).
4. CC, 19. 11. 2004, *Traite établissant une Constitution pour l'Europe*, 2004/505 DC
5. CE, 19. 3. 2003, *Association des élus de montagne (ADEM)*, req. 234688
6. CE, 25.4. 2003, *Syndicat national des praticiens hospitaliers anesthésistes réanimateurs*, req. 258201
7. CE, 30. 7. 2003, *Dame X*
8. CE, 28. 5. 2004, *Mme Catherine X*, req. 198546
9. CE, 10. 12. 2004, *Bojan X*, req. 267736
10. ICC, 1974, *Frontini v. Ministero delle Finanze*, 183/73

VI. Цитирани документи

1. Прессбюление на Съвета от 4 юни 2010 г., 10630/1/10 REV 1, PRESSE 161, PR CO 1
2. Разяснения относно Хартата на основните права, ОБЕС, 14. 12. 2007, C 303/02
3. CDDH(2011)009 2, 14. 10. 2011, *Rapport du Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH) au Comité des Ministres sur l'élaboration d'instruments juridiques pour l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des Droits de l'Homme*
4. CDDH(2011)009 2, 14 octobre 2011, *Projet d'Accord sur l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des Droits de l'Homme – dans: Rapport du Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH) au Comité des Ministres sur l'élaboration d'instruments juridiques pour l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des Droits de l'Homme*, p. 5
5. CDDH(2011)009, 14 octobre 2011, *Projet de Rapport explicatif de l'Accord portant adhésion de l'Union européenne à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales – dans: Rapport du Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH) au Comité des Ministres sur l'élaboration d'instruments juridiques pour l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des Droits de l'Homme*, p. 21
6. **Commission européenne**, *Communication concernant «L'adhésion de la Communauté à la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales»*, 19 novembre 1990, Conseil de l'Europe, Feuille info, № 27, p. 260
7. **Conseil de l'Europe**, *Étude sur les questions juridiques et technique d'une éventuelle adhésion de la CE/UE à la CEDH*, DG-II(2002)006, 28 juin 2002, paras 57-62CM/Del/Dec(2010)1085F/ 28. 5. 2010
8. **Council of Europe**, 30. 6. 2011, *Accession by the European Union to the European Convention on Human Rights. Answers to frequently asked questions*
9. **Council of the EU**, 10630/1/10, Rev. 1, Presse 161, PR CO
10. **Council of the EU** – Note 10817/10, RESTREINT, UE FREMP 27 JAI 523 COHOM 153 COSCE 17
11. *Déclaration ad article [I-9, paragraphe 2] du Traité sur l'Union européenne*, Document CIG 3/07, 23. 7. 2007
12. *Declaration on Human Rights*, JOCE, 1989, C-120/51
13. *European Commission's negotiation directives for Union's accession to the European Convention on Human Rights*, Brussels, 17. 3. 2010, MEMO/10/84
14. **European Convention**, Working Group II Working Document 19 of 27 Sept. 2002 (*Hearing of Judge Mr. Vassilios Skouris*, 17. 9. 2002)
15. **ECHR**, *Joint Concurring Opinion of Judges Rozakis, Tulkens, Traja, Botoucharova, Zagrebelsky and Garlicki*
16. *Explications relatives à la Charte de droits fondamentaux*, JOUE, 14. 12. 2007, C 303/02
17. *Memorandum from the Commission to the Working Group*, SEC(93)1679
18. *Memorandum of 4 April 1979*, Bulletin of the European Communities, supp. 2/79, § 8

19. *Projet d'accord d'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme*, Document CDDH-UE(2011)04, 25. 2. 2011
20. *Projet d'instruments juridiques pour l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme, Version définitive*, Document CDDH-UE(2011)16, 19 juillet 2011
21. *Projet révisé de rapport explicatif de l'accord d'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme*, Document CDDH-UE(2011)08, 2. 5. 2011
22. *Proposition de créer la compétence de la Communauté européenne pour adhérer à la C.E.D.H.*, Communication de la Délégation finlandaise lors de la Conférence intergouvernementale 2000, 22. 9. 2000, Document CONFER 4475/00, octobre 2000, vol. 12, № 3-5, p. 186
23. *Resolution 1646 (2009)*, Parliamentary Assembly of Council of Europe
24. *Résolution sur « L'adhésion de la Communauté européenne à la Convention européenne des droits de l'homme »*, Parlement européen, JOCE, C-127, 21. 5. 1979

Приложение

В това издание прилагам и текстовете на Хартата и Разясненията към нея, тъй като четенето на предходния анализ много често предполага поглеждане към тях, а и защото не са публикувани досега в българско издание.

Харта на основните права на Европейския съюз* (ОВ, 2007/С 303/01)

Европейският парламент, Съветът и Комисията тържествено прогласяват следния текст като Харта на основните права.

ХАРТА НА ОСНОВНИТЕ ПРАВА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

Прембюл

Народите на Европа, като създават все по-тесен съюз помежду си, решиха да споделят мирно и основано на общи ценности бъдеще.

Като съзнава своето духовно и морално наследство, Съюзът се основава на **неделимите и универсални ценности** на човешко достойнство, свобода, равенство и солидарност; той почива на принципа на демокрацията и на принципа на правовата държава. Той поставя човека в центъра на своята дейност, като **учредява гражданството на Съюза** и създава пространство на свобода, сигурност и правосъдие.

Съюзът допринася за съхраняването и развитието на тези общи ценности при зачитане многообразието на културите и традициите на европейските народи, както и националната идентичност на държавите-членки и организацията на техните публични власти на национално, регионално и местно равнище; той се стреми да насърчава балансирано и устойчиво развитие и гарантира свободното движение на хора, услуги, стоки и капитали, както и свободата на установяване.

За тази цел е необходимо **да се засили защитата на основните права** в светлината на развитието на обществото, на социалния прогрес, на научните и технологичните постижения, като те се включат в Харта, която ги прави по-видими.

При съблюдаване на компетенциите и задачите на Съюза, както и принципа на субсидиарност настоящата Харта потвърждава отново правата, които произтичат по-специално от общите за държавите-членки конституционни традиции и международни задължения, както и от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, от приетите от Съюза и от Съвета на Европа социални харти, от практиката на Съда на Европейския съюз и на Европейския съд по правата на човека. В този контекст Хартата ще бъде тълкувана от юрисдикциите на Съюза и на държавите-членки, като надлежно се вземат под внимание разясненията,

* Това е официалният превод на български език (EurLex). Позволил съм си да поправа само някои съществени езикови или граматически грешки (б. м. А. С.).

установени под ръководството на Президиума на Конвента, който изработи Хартата, и актуализирани под ръководството на Президиума на Европейския конвент.

Ползването от тези права поражда отговорности и задължения както спрямо другите, така и спрямо човешката общност и бъдещите поколения.

Въз основа на това Съюзът признава посочените по-долу права, свободи и принципи.

ДЯЛ I. ДОСТОЙНСТВО

Член 1

Човешко достойнство

Човешкото достойнство е ненакърнимо. То трябва да се зачита и защитава.

Член 2

Право на живот

1. Всеки има право на живот.
2. Никой не може да бъде осъден на смърт, нито екзекутиран.

Член 3

Право на неприкосновеност на личността

1. Всеки има право на физическа и психическа неприкосновеност.
2. В областта на медицината и на биологията трябва да бъдат зачитани по-специално:

а) свободното и информирано съгласие на заинтересуваното лице при определени със закон условия и ред;

б) забраната на евгеничните практики, по-специално на тези, които имат за цел селекцията на хора;

в) забраната за превръщане на човешкото тяло и неговите части в източник на печалба;

г) забраната на репродуктивното клониране на човешки същество;

Член 4

Забрана на изтезанията и на нечовешкото или унизително отношение или наказание

Никой не може да бъде подложен на изтезания, на нечовешко или унизително отношение или наказание.

Член 5

Забрана на робството и на принудителния труд

1. Никой не може да бъде държан в робство или в принудително подчинение.

2. Никой не може да бъде заставян да извършва принудителен или задължителен труд.

3. Трафикът на хора е забранен.

ДЯЛ II. СВОБОДИ

Член 6

Право на свобода и сигурност

Всеки има право на свобода и сигурност.

Член 7

Зачитане на личния и семейния живот

Всеки има право на зачитане на неговия личен и семеен живот, на неговото жилище и тайната на неговите съобщения.

Член 8

Защита на личните данни

1. Всеки има право на защита на неговите лични данни.

2. Тези данни трябва да бъдат обработвани добросъвестно, за точно определени цели и въз основа на съгласието на заинтересуваното лице или по силата на друго предвидено от закона легитимно основание. Всеки има право на достъп до събраните данни, отнасящи се до него, както и правото да изиска поправянето им.

3. Спазването на тези правила подлежи на контрол от независим орган.

Член 9

Право на встъпване в брак и право на създаване на семейство

Правото на встъпване в брак и правото на създаване на семейство са гарантирани в съответствие с националните закони, които уреждат упражняването на тези права.

Член 10

Свобода на мисълта, съвестта и религията

1. Всеки има право на свобода на мисълта, съвестта и религията. Това право включва свободата да променя своята религия или убеждения и свободата да изповядва своята религия или убеждения индивидуално или колективно, публично или частно, чрез богослужение, обучение, религиозни обреди и ритуали.

2. Правото на отказ от военна служба се признава съгласно националните закони, които уреждат упражняването на това право.

Член 11

Свобода на изразяването на мнение и свобода на информация

1. Всеки има право на свобода на изразяването на мнение. Това право включва свободата да отстоява своето мнение, да получава и да разпространява информация и идеи без намеса на публичните власти и независимо от границите.

2. Свободата и плурализмът на медиите се зачитат.

Член 12

Свобода на събранията и сдруженията

1. Всеки има право на свобода на мирни събрания и на свободно сдружаване на всяко равнище, по-специално в областите на политическото, профсъюзното или гражданското сдружаване, включително правото да образува и членува в професионални съюзи за защита на своите интереси.

2. Политическите партии на равнището на Съюза допринасят за изразяването на политическата воля на гражданите на Съюза.

Член 13

Свобода на изкуствата и на науките

Изкуствата и научните изследвания са свободни. Академичната свобода се зачита.

Член 14

Право на образование

1. Всеки има право на образование, както и на достъп до професионално и продължаващо обучение.

2. Това право включва възможността да се получи безплатно задължително образование.

3. Свободата да се създават учебни заведения при зачитане на демократичните принципи, както и правото на родителите да осигуряват образованието и обучението на децата си в съответствие със своите религиозни, философски и педагогически убеждения се зачитат съгласно националните закони, които уреждат тяхното упражняване.

Член 15

Свобода при избор на професия и право на труд

1. Всеки има право да работи и да упражнява свободно избрана или приета професия.

2. Всеки гражданин на Съюза има свободата да търси работа, да работи, да се установява или да предоставя услуги във всички държави-членки.

3. Гражданите на трети страни, които имат разрешение да работят на територията на държавите-членки, имат право на условия на труд, еднакви на условията, на които имат право гражданите на Съюза.

Член 16

Свобода на стопанската инициатива

Свободата на стопанската инициатива се признава в съответствие с правото на Съюза и с националните законодателства и практики.

Член 17

Право на собственост

1. Всеки има право да се ползва от собствеността на имуществото, което е придобил законно, да го ползва, да се разпорежда с него и да го завещава. Никой не може да бъде лишен от своята собственост, освен в обществена полза, в предвидените със закон случаи и условия и срещу справедливо и своевременно обезщетение за понесената загуба. Ползването на имуществото може да бъде уредено със закон до степен, необходима за общия интерес.

2. Интелектуалната собственост е защитена.

Член 18

Право на убежище

Правото на убежище се гарантира при спазване на правилата на Женевската конвенция от 28 юли 1951 г. и на Протокола от 31 януари 1967 г. за статута на бежанците и в съответствие с Договора за Европейския съюз и Договора за функционирането на Европейския съюз (наричани по-нататък „Договорите“).

Член 19

Защита в случай на принудително отвеждане, експулсиране и екстрадиране

1. Колективното експулсиране е забранено.

2. Никой не може да бъде принудително отведен, експулсиран или екстрадиран към държава, в която съществува сериозен риск да бъде осъден на смърт, да бъде подложен на изтезание или на друго нечовешко или унизително отношение или наказание.

ДЯЛ III. РАВЕНСТВО

Член 20

Равенство пред закона

Всички хора са равни пред закона.

Член 21

Недискриминация

1. Забранена е всяка форма на дискриминация, основана по-специално на пол, раса, цвят на кожата, етнически или социален произход, генетични характеристики, език, религия или убеждения, политически или други

мнения, принадлежност към национално малцинство, имотно състояние, рождение, увреждане, възраст или сексуална ориентация.

2. В областта на прилагане на Договорите и без да се засягат техните особени разпоредби, се забранява всяка форма на дискриминация, основана на гражданството.

Член 22

Културно, религиозно и езиково многообразие

Съюзът зачита културното, религиозното и езиковото многообразие.

Член 23

Равенство между жените и мъжете

Равенството между жените и мъжете трябва да бъде гарантирано във всички области, включително заетостта, труда и възнаграждението.

Принципът на равенството не пречи на запазването в действие или приемането на мерки, предвиждащи специфични предимства в полза на по-слабо представения пол.

Член 24

Права на детето

1. Децата имат право на закрила и на грижите, необходими за тяхното благоденствие. Те могат да изразяват свободно своето мнение. То се взема под внимание по въпросите, които ги засягат, в зависимост от възрастта и зрелостта им.

2. При всички действия, които се предприемат от публичните власти или частни институции по отношение на децата, висшият интерес на детето трябва да бъде от първостепенно значение.

3. Всяко дете има право да поддържа редовно лични отношения и преки контакти с двамата си родители, освен когато това е против неговия интерес.

Член 25

Права на възрастните хора

Съюзът признава и зачита правото на възрастните хора да водят достоен и независим живот и да участват в социалния и културния живот.

Член 26

Интеграция на хората с увреждания

Съюзът признава и зачита правото на хората с увреждания да се ползват от мерки, които осигуряват тяхната автономност, социалната и професионалната им интеграция и участието им в живота на общността.

ДЯЛ IV. СОЛИДАРНОСТ

Член 27

Право на информиране и консултиране на работниците в предприятието

На работниците или на техните представители трябва да се гарантира на съответните равнища своевременно информиране и консултиране в предвидените от правото на Съюза, от националните законодателства и практики случаи и условия.

Член 28

Право на колективни преговори и действия

В съответствие с правото на Съюза и с националните законодателства и практики работниците и работодателите или съответните им организации имат правото да преговарят и да сключват колективни договори на съответните равнища, както и да предприемат колективни действия за защита на техните интереси, включително стачка, в случай на конфликт на интереси.

Член 29

Право на достъп до услугите за намиране на работа

Всеки има право на достъп до безплатна услуга за намиране на работа.

Член 30

Защита при неоснователно уволнение

Всеки работник има право на защита срещу всяка форма на неоснователно уволнение, в съответствие с правото на Съюза и с националните законодателства и практики.

Член 31

Справедливи и равни условия на труд

1. Всеки работник има право на условия на труд, които опазват неговото здраве и сигурност и зачитат достойнството му.

2. Всеки работник има право на ограничаване на максималната продължителност на труда, на периоди на дневна и седмична почивка, както и на платен годишен отпуск.

Член 32

Забрана на детския труд и защита на работещите младежи

Детският труд е забранен. Минималната възраст за допускане до работа не може да бъде по-ниска от възрастта, на която завършва периодът на задължително образование, без да се засяга действието на по-благоприятни за младежите правила и с изключение на ограничени дерогации.

Приетите на работа младежи трябва да се ползват от пригодени за тяхната възраст условия на труд и да бъдат защитени срещу икономическа

експлоатация или срещу всеки труд, който би могъл да навреди на тяхната сигурност, на тяхното здраве, на физическото, психическото, моралното или социалното им развитие или да възпрепятства образованието им.

Член 33

Семеен и професионален живот

1. Закрилата на семейството е гарантирана в юридически, икономически и социален план.

2. За да може да съчетава семейния и професионалния живот, всеки има право на защита срещу уволнение, което има за мотив майчинство, както и право на платен отпуск по майчинство и на родителски отпуск за раждане или осиновяване на дете.

Член 34

Социална сигурност и социална помощ

1. Съюзът признава и зачита правото на достъп до обезщетенията за социална сигурност и до социалните служби, които осигуряват закрила в случаи като майчинство, заболяване, трудова злополука, зависимо положение или старост, както и в случай на загуба на работа, в съответствие с правилата, установени от правото на Съюза и от националните законодателства и практики.

2. Всеки, който пребивава и се придвижва законно на територията на Съюза, има право на обезщетения за социална сигурност и на социални придобивки в съответствие с правото на Съюза и с националните законодателства и практики.

3. С цел да се бори срещу социалното изключване и бедността Съюзът признава и зачита правото на социална помощ и на помощ за жилище, предназначени да осигурят достойно съществуване на всички лица, които не разполагат с достатъчно средства според правилата, установени от правото на Съюза и от националните законодателства и практики.

Член 35

Закрила на здравето

Всеки има право на достъп до здравна профилактика и да ползва медицински грижи при условията, установени от националните законодателства и практики. При определянето и осъществяването на всички политики и действия на Съюза се осигурява висока степен на закрила на човешкото здраве.

Член 36

Достъп до услугите от общ икономически интерес

С цел да насърчава социалното и териториалното единство на Съюза Съюзът признава и зачита достъпа до услугите от общ икономически интерес, предвиден от националните законодателства и практики в съответствие с Договора.

Член 37

Опазване на околната среда

Високото равнище на опазване на околната среда и подобряването на нейното качество трябва да бъдат включени в политиките на Съюза и гарантирани в съответствие с принципа на устойчиво развитие.

Член 38

Защита на потребителите

В политиките на Съюза се осигурява високо равнище на защита на потребителите.

ДЯЛ V. ГРАЖДАНСТВО

Член 39

**Право на гражданите да избират и да бъдат избирани
в изборите за Европейския парламент**

1. Всеки гражданин на Съюза има право да избира и да бъде избран в изборите за Европейския парламент в държавата-членка, в която пребивава, при същите условия, както и гражданите на тази държава.

2. Членовете на Европейския парламент се избират чрез всеобщо, пряко, свободно и тайно гласуване.

Член 40

**Право на гражданите да избират и да бъдат избирани
в общинските избори**

Всеки гражданин на Съюза има право да избира и да бъде избран в общински избори в държавата-членка, в която пребивава, при същите условия, както и гражданите на тази държава.

Член 41

Право на добра администрация

1. Всеки има право засягащите го въпроси да бъдат разглеждани от институциите, органите, службите и агенциите на Съюза безпристрастно, справедливо и в разумен срок.

2. Това право включва по-специално:

а) правото на всяко лице да бъде изслушвано, преди срещу него да бъде предприета индивидуална мярка, която би имала неблагоприятни последици за него;

б) правото на достъп на всяко лице до документите, които се отнасят до него, като се зачитат легитимните интереси, свързани с поверителността и професионалната и служебната тайна;

в) задължението на администрацията да мотивира своите решения.

3. Всяко лице има право на обезщетение от страна на Съюза за вредите, нанесени му от институциите или от техните служители при изпълнение на служебните им задължения, в съответствие с основните принципи, които са общи за законодателствата на държавите-членки.

4. Всяко лице може да се обърне към институциите на Съюза на един от официалните езици на Договорите и трябва да получи отговор на същия език.

Член 42

Право на достъп до документи

Всеки гражданин на Съюза, както и всяко физическо или юридическо лице, което пребивава в държава-членка или има там седалище според устройствения му акт, има право на достъп до документите на институциите, органите, службите и агенциите на Съюза, независимо от вида на техния носител.

Член 43

Европейски омбудсман

Всеки гражданин на Съюза, както и всяко физическо или юридическо лице, което пребивава или има седалище според устройствения му акт в държава-членка, има право да сезира Европейския омбудсман за случаи на лоша администрация в действията на институциите, органите, службите и агенциите на Съюза, с изключение на Съда на Европейския съюз при изпълнението на неговите съдебни функции.

Член 44

Право на петиции

Всеки гражданин на Съюза, както и всяко физическо или юридическо лице, което пребивава или има седалище според устройствения му акт в държава-членка, има право да отправя петиции до Европейския парламент.

Член 45

Свободно движение и пребиваване

1. Всеки гражданин на Съюза има право свободно да се движи и да пребивава на територията на държавите-членки.

2. В съответствие с Договорите правото на свободно движение и пребиваване може да се предоставя на гражданите на трети страни, които пребивават законно на територията на държава-членка.

Член 46

Дипломатическа и консулска закрила

Всеки гражданин на Съюза се ползва от закрилата на дипломатическите и консулските власти на всяка друга държава-членка на територията на трети страни, в които държавата-членка, чийто гражданин е, няма представителство, при същите условия, както гражданите на тази държава.

ДЯЛ VI. ПРАВОСЪДИЕ

Член 47

Право на ефективни правни средства за защита и на справедлив съдебен процес

Всеки, чийто права и свободи, гарантирани от правото на Съюза, са били нарушени, има право на ефективни правни средства за защита пред съд в съответствие с предвидените в настоящия член условия.

Всеки има право неговото дело да бъде гледано справедливо и публично в разумен срок от независим и безпристрастен съд, предварително създаден със закон. Всеки има възможността да бъде съветван, защитаван и представляван.

На лицата, които не разполагат с достатъчно средства, се предоставя правна помощ, доколкото тази помощ е необходима, за да се осигури реален достъп до правосъдие.

Член 48

Презумпция за невиновност и право на защита

1. Всеки обвиняем се счита за невинен до установяване на вината му в съответствие със закона.
2. На всеки обвиняем се гарантира зачитане на правото на защита.

Член 49

Принципи на законност и пропорционалност на престъплението и наказанието

1. Никой не може да бъде осъден за действие или бездействие, което в момента на извършването му не е представлявало престъпление съгласно националното или международното право. По същия начин не може да бъде налагано по-тежко наказание от това, което е било приложимо към момента на извършване на престъплението. Ако в по-късен момент след престъплението законът предвижда по-леко наказание, трябва да се приложи това наказание.

2. Настоящият член не засяга осъждането и наказанието на лице, виновно за действие или бездействие, което в момента на извършването му е било престъпление по смисъла на общите принципи, признати от всички народи.

3. Тежестта на наказанията не трябва да бъде несъразмерна спрямо престъплението.

Член 50

Право на всеки да не бъде съден или наказван два пъти за едно и също престъпление

Никой не може да бъде подложен на наказателно преследване или наказан за престъпление, за което вече е бил оправдан или осъден на територията на Съюза с окончателно съдебно решение в съответствие със закона.

ДЯЛ VII. ОБЩИ РАЗПОРЕДБИ ОТНОСНО ТЪЛКУВАНЕТО И ПРИЛАГАНЕТО НА ХАРТАТА

Член 51

Приложно поле

1. Разпоредбите на настоящата Харта се отнасят за институциите, органите, службите и агенциите на Съюза при зачитане на принципа на субсидиарност, както и за държавите-членки единствено когато те прилагат правото на Съюза. В този смисъл те зачитат правата, спазват принципите и насърчават тяхното прилагане в съответствие със своите компетенции и при зачитане на предоставените в Договорите компетенции на Съюза.

2. Настоящата Харта не разширява приложното поле на правото на Съюза извън компетенциите на Съюза, не създава никакви нови компетенции или задачи за Съюза и не променя компетенциите и задачите, определени в Договорите.

Член 52

Обхват и тълкуване на правата и принципите

1. Всяко ограничаване на упражняването на правата и свободите, признати от настоящата Харта, трябва да бъде предвидено в закон и да зачита основното съдържание на същите права и свободи. При спазване на принципа на пропорционалност ограничения могат да бъдат налагани само ако са необходими и ако действително отговарят на признати от Съюза цели от общ интерес или на необходимостта да се защитят правата и свободите на други хора.

2. Признатите от настоящата Харта права, които са предмет на разпоредби на Договорите, се упражняват при определените в тях условия и граници.

3. Доколкото настоящата Харта съдържа права, съответстващи на права, гарантирани от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, техният смисъл и обхват са същите като дадените им в посочената Конвенция. Тази разпоредба не пречи правото на Съюза да предоставя по-широка защита.

4. Доколкото настоящата Харта признава основни права, които произтичат от общите за държавите-членки конституционни традиции, тези права трябва да бъдат тълкувани в хармония с тези традиции.

5. Разпоредбите на настоящата Харта, които съдържат принципи, могат да бъдат прилагани чрез законодателни и изпълнителни актове, приети от институциите, органите, службите и агенциите на Съюза, както и чрез актове на държавите-членки, когато те прилагат правото на Съюза при упражняване на съответните им компетенции. Позоваването на тези принципи пред съд е допустимо само за тълкуване и проверка на законността на такива актове.

6. Националните законодателства и практики трябва да бъдат взети предвид в тяхната цялост, както е посочено в настоящата Харта.

7. Разясненията, изготвени, за да направляват тълкуването на настоящата Харта, се вземат надлежно под внимание от юрисдикциите на Съюза и на държавите-членки.

Член 53

Степен на закрила

Никоя разпоредба на настоящата Харта не трябва да се тълкува като ограничаваща или накърняваща права на човека и основни свободи, които в съответните им приложни полета са признати от правото на Съюза, от международното право и от международните конвенции, по които Съюзът или всички държави-членки са страни, и по-специално от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, както и от конституциите на държавите-членки.

Член 54

Забрана на злоупотребата с право

Никоя от разпоредбите на настоящата Харта не трябва да се тълкува като даваща право да се извършва дейност или действие, които имат за цел погаване на признати в настоящата Харта права или свободи, или да се ограничават правата и свободите в по-голяма степен от предвидената в настоящата Харта.

Приета в Страсбург на дванадесети декември две хиляди и седма година.

Възпроизведеният тук текст представлява адаптирана версия на Хартата, прогласена на 7 декември 2000 г., и я заменя, считано от датата на влизане в сила на Договора от Лисабон.

Разяснения¹ относно Хартата на основните права² (ОВ, 2007/С 303/02)

Тези разяснения бяха подготвени първоначално под ръководството на президиума на Конвента, който изработи Хартата на основните права на Европейския съюз. Те бяха актуализирани под ръководството на президиума на Европейския конвент в светлината на внесените от този Конвент изменения в текста на Хартата (по-специално в членове 51 и 52), както и на развитието на правото на Съюза. Въпреки че тези разяснения сами по себе си нямат юридическа сила, те представляват ценно средство за тълкуване, което е предназначено да изясни разпоредбите на Хартата.

ДЯЛ I. ДОСТОЙНСТВО

Разяснения по член 1. Човешко достойнство

Достойнството на човешката личност е не само основно право самò по себе си, но представлява фундамент на основните права. Всеобщата декларация за правата на човека от 1948 г. записва човешкото достойнство в своя преамбюл: „...Като се има предвид, че признаването на присъщото на всички членове на човешкия род достойнство и на техните равни и неотменими права представлява основата на свободата, справедливостта и мира в света“. В своето решение от 9 октомври 2001 г. по Дело С-377/98 *Нидерландия с/у Европейския парламент и Съвета*, ССП 2001, стр. I-7079, точки 70-77, Съдът потвърди, че основното право на човешко достойнство е част от правото на Съюза.

От това следва по-специално, че нито едно от записаните в настоящата Харта права не може да се използва за накърняване на достойнството на другия и че достойнството на човешката личност е част от същината на правата, записани в настоящата Харта. То следователно не може да се накърнява, дори в случай на ограничаване на дадено право.

Разяснения по член 2. Право на живот

1. Параграф 1 от настоящия член се основава на първото изречение от член 2, параграф 1 от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи (ЕКПЧ), което гласи:

¹ Бележка на издателя (EurLex): позоваванията на номерата на членовете от Договорите са актуализирани и са поправени някои фактически грешки. Официален вестник на Европейския съюз ВГ, С 303/18, 14. 12. 2007 г.

² Това е официалният превод на български език. Въпреки фразиращите несъответствия с превода на Хартата, не съм си позволил да ги уеднаквявам... (б. м. А. С.)

„1. Правото на живот на всеки се защитава от закона...“.

2. Второто изречение от тази разпоредба, която се отнася до смъртното наказание, бе обезсилено от влизането в сила на Протокол № 6, приложен към ЕКПЧ, чийто член 1 гласи: „Смъртното наказание се премахва. Никой не може да бъде осъден на смърт, нито екзекутиран“.

Въз основа именно на тази разпоредба е съставен текстът на член 2, параграф 2 от Хартата.

3. Разпоредбите на член 2, параграф 2 от Хартата съответстват на разпоредбите на посочените членове от ЕКПЧ и от Допълнителния протокол. Те имат същия смисъл и обхват в съответствие с член 52, параграф 3 от Хартата. По този начин „негативните“ определения, фигуриращи в ЕКПЧ, трябва да се разглеждат като присъстващи и в Хартата:

а) член 2, параграф 2 от ЕКПЧ:

„Лишаването от живот не се разглежда като противоречащо на разпоредбите на този член, когато то е резултат от употреба на сила, призната за абсолютно необходима:

а) при защитата на което и да е лице от незаконно насилие;

б) при осъществяването на законен арест или при предотвратяване на бягството на лице, законно лишено от свобода;

в) при действия, предприети в съответствие със закона, за потушаване на бунт или метеж.“

б) член 2 от Протокол № 6 към ЕКПЧ:

„Държавата може да предвижда в своето законодателство смъртно наказание за действия, извършени по време на война или при непосредствена опасност от война; това наказание се прилага само в случаите, определени в закона и в съответствие с неговите разпоредби“.

Разяснения по член 3. Право на неприкосновеност на личността

1. В своето решение от 9 октомври 2001 г. по Дело С-377/98 Нидерландия с/у Европейския парламент и Съвета, ССП 2001, стр. I-7079, точки 70 и 78–80, Съдът потвърди, че основното право на неприкосновеност на личността е част от правото на Съюза и, в контекста на медицината и биологията, обхваща свободното и информирано съгласие на донора и реципиента.

2. Принципите, посочени в член 3 от Хартата, вече са включени в Конвенцията за правата на човека и биомедицината, приета в рамките на Съвета на Европа, (ETS 164 и Допълнителен протокол ETS 168). Настоящата Харта няма за цел да се отклони от тези разпоредби и следователно забранява само репродуктивното клониране. Тя нито разрешава, нито забранява другите форми на клониране. Следователно тя в никакъв случай не пречи на законодателя да забрани други форми на клониране.

3. Упоменаването на евгеничните практики, по-специално на онези, които имат за цел селекцията на хора, се отнася до хипотези, при които се организират и изпълняват програми за селекция, включващи например кампании за стерилизация, за принудителна бременност и задължител-

ни етнически бракове, всички актове, които се приемат за международни престъпления от Устава на Международния наказателен съд, приет в Рим на 17 юли 1998 г. (вж. член 7, параграф 1, буква ж) от Устава).

*Разяснения по член 4. Забрана на изтезанията
и на нечовешкото или унижително отношение или наказание*

Посоченото в член 4 право съответства на правото, гарантирано в член 3 от ЕКПЧ, чийто текст е идентичен: „Никой не може да бъде подложен на изтезания или нечовешко или унижително отнасяне или наказание.“ По силата на член 52, параграф 3 от Хартата то има следователно същия смисъл и същия обхват, както посоченият член от ЕКПЧ.

Разяснения по член 5. Забрана на робството и на принудителния труд

1. Правото по член 5, параграфи 1 и 2 съответства на посоченото в член 4, параграфи 1 и 2 със същия текст от ЕКПЧ.

Той има следователно същия смисъл и същия обхват, както посоченият член от ЕКПЧ, съгласно член 52, параграф 3 от Хартата. От това следва, че:

– няма ограничение, което може законно да засегне правото, предвидено в параграф 1;

– в параграф 2 понятието „принудителен или задължителен труд“ следва да се разбира в светлината на „негативните“ определения, посочени в член 4, параграф 3 от ЕКПЧ:

„За целите на този член не представлява „принудителен или задължителен труд“:

а) всеки труд, който обикновено е задължителен за лицата, лишени от свобода в съответствие с чл. 5 на тази конвенция или по време на условно освобождаване от такова лишаване от свобода;

б) всяка служба от военен характер или в страните, където се признава освобождаване от военна служба заради религиозни убеждения, службата, отбивана вместо задължителната военна служба;

с) всяка повинност, изпълнявана в случай на извънредно положение или бедствие, застрашаващи съществуването или благосъстоянието на обществото;

д) всеки труд или повинност, представляващи елемент от обичайните граждански задължения.“

2. Параграф 3 произтича пряко от достойнството на човешката личност и отчита последните данни за организираната престъпност, като например организирането на доходоносни мрежи за незаконна имиграция или за сексуална експлоатация. Приложението към Конвенцията за Европол съдържа следното определение, което се отнася до трафика с цел сексуална експлоатация: „Трафик на хора“: означава подлагането на лице под реалната и незаконна власт на други лица чрез използването на насилие, заплахи, злоупотреба с власт или злепоставяне с оглед на експлоатиране за

проституция, форми на сексуална експлоатация и физическо насилие над малолетни, или търговия с изоставени деца“.

Глава VI от Конвенцията за прилагане на споразумението от Шенген, което бе включено в достиженията на правото на Съюза и в което участват Обединеното кралство и Ирландия, съдържа в член 27, параграф 1 следния текст относно мрежите за незаконна имиграция: „Договарящите страни се задължават да въведат съответни санкции за всяко лице, което оказва помощ или се опитва да окаже помощ с цел финансово облагодетелстване, да помогне на чужд гражданин да проникне или да пребивава на територията на договаряща страна в нарушение на законодателството за влизане или пребиваване на чужди граждани на тази договаряща страна“. На 19 юли 2002 г. Съветът прие рамково решение относно борбата с трафика на хора, чийто член 1 определя именно правонарушенията, свързани с трафика на хора с цел експлоатация на техния труд или сексуална експлоатация, и които държавите-членки трябва да направят наказуеми с цел прилагането на посоченото рамково решение.

ДЯЛ II. СВОБОДИ

Разяснения по член 6. Право на свобода и сигурност

Правата по член 6 съответстват на правата, гарантирани от член 5 от ЕКПЧ, и в съответствие с член 52, параграф 3 от Хартата имат същия смисъл и същия обхват. От това следва, че ограниченията, които могат законно да им бъдат наложени, не могат да надхвърлят границите, позволени от член 5 от ЕКПЧ, който гласи:

„1. Всеки има право на свобода и сигурност. Никой не може да бъде лишен от свобода освен в следните случаи и само в съответствие с процедури, предвидени от закона:

а) законно лишаване от свобода на лице по силата на постановена от компетентен съд присъда;

б) законен арест или лишаване от свобода на лице за неизпълнение на законно съдебно решение или с цел осигуряване на изпълнението на задължение, предписано от закона;

в) законен арест или лишаване от свобода на лице с цел да се осигури явяването му пред предвидената в закона институция при обосновано подозрение за извършване на престъпление или когато обосновано е призната необходимостта да се предотврати извършване на престъпление или укриване след извършване на престъпление;

д) лишаване от свобода на непълнолетно лице на основата на законно решение, за да се осигури надзор с възпитателна цел, или законно лишаване от свобода на такова лице с цел да се осигури неговото явяване пред предвидената в закона институция;

е) законно лишаване от свобода на лице с цел да се предотврати разпространението на инфекциозни болести, както и на душевноболни лица, алкохолици, наркомани или скитници;

ф) законен арест или лишаване от свобода на лице с цел да се предотврати незаконното му влизане в страната или на лице, против което се предприемат действия за неговото депортиране или екстрадиция.

2. На всяко арестувано лице трябва незабавно да бъдат съобщени на разбираем за него език основанията за арестуването му и всички обвинения, които му се предявяват.

3. Всяко лице, арестувано или лишено от свобода в съответствие с разпоредбите на т. 1 (с) на този член, трябва своевременно да бъде изправено пред съдия или пред длъжностно лице, упълномощено от закона да изпълнява съдебни функции, и има право на гледане на неговото дело в разумен срок или на освобождаване преди гледането на неговото дело в съда. Освобождаването може да бъде обусловено от даването на гаранции за явяване в съда.

4. Всяко арестувано или лишено от свобода лице има право да обжалва законността на неговото задържане в съда, който е задължен в кратък срок да се произнесе; в случай че задържането е неправомерно, съдът е длъжен да нареди незабавното освобождаване на задържаното лице.

5. Всяко лице, арестувано или лишено от свобода в нарушение на изискванията на този член, се ползва с осигурено от правните процедури право на обезщетение“.

Предвидените в член 6 права трябва да бъдат зачитани, особено когато Европейският парламент и Съветът приемат законодателни актове в областта на съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси въз основа на членове 82, 83 и 85 от Договора за функционирането на Европейския съюз, по-специално за определянето на минимални общи разпоредби по отношение на квалификацията на правонарушенията и наказанията и някои аспекти на процесуалното право.

Разяснения по член 7. Зачитане на личния и семейния живот

Правата, гарантирани в член 7, съответстват на правата, гарантирани от член 8 от ЕКПЧ. За да се отчете техническото развитие, думата „кореспонденция“ се заменя със „съобщения“.

В съответствие с член 52, параграф 3 това право има същия смисъл и обхват, както съответният член от ЕКПЧ. От това следва, че ограниченията, които могат законно да им бъдат наложени, са същите, както разрешените от член 8 от ЕКПЧ:

„1. Всеки има право на зачитане на неговия личен и семеен живот, на неговото жилище и тайната на неговата кореспонденция.

2. Намесата на държавните власти в ползването на това право е недопустима освен в случаите, предвидени в закона и необходими в едно демократично общество в интерес на националната и обществената сигурност или на икономическото благосъстояние на страната, за предотвратяване

на безредици или престъпления, за защита на здравето и морала или на правата и свободите на другите.“

Разяснения по член 8. Защита на личните данни

Този член се основава на член 286 от Договора за създаване на Европейската общност и Директива 95/46/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 24 октомври 1995 г. за защита на физическите лица при обработването на лични данни и за свободното движение на тези данни (ОВ L 281, 23.11.1995 г., стр. 31), както на член 8 от ЕКПЧ и на Конвенцията на Съвета на Европа от 28 януари 1981 г. за защита на лицата по отношение на автоматизираната обработка на лични данни, която е ратифицирана от всички държави-членки. Член 286 от Договора за ЕО се заменя с член 16 от Договора за функционирането на Европейския съюз и член 39 от Договора за Европейския съюз. Следва също да се има предвид и Регламент (ЕО) № 45/2001 на Европейския парламент и на Съвета от 18 декември 2000 г. относно защитата на лицата по отношение на обработката на лични данни от институции и органи на Общността и за свободното движение на такива данни (ОВ L 8, 12.1.2001 г., стр. 1). Посочените директива и регламент съдържат условия и ограничения за упражняването на правото на защита на личните данни.

Разяснения по член 9. Право на встъпване в брак и право на създаване на семейство

Този член се основава на член 12 от ЕКПЧ, който гласи: „Мъжете и жените, достигнали брачна възраст, имат право да встъпват в брак и да създават семейство в съответствие с националните закони, регулиращи упражняването на това право.“

Редакцията на този член беше модернизирвана, за да обхване случаите, при които националните законодателства признават други механизми, различни от брака, за създаване на семейство. Този член нито забранява, нито налага предоставянето на брачен статус на съюзи между лица от един и същи пол. Следователно това право наподобява правото, предвидено от ЕКПЧ, но неговият обхват може да бъде по-широк, когато националното законодателство го предвижда.

Разяснения по член 10. Свобода на мисълта, съвестта и религията

Гарантираното в параграф 1 право съответства на правото, гарантирано в член 9 от ЕКПЧ и съгласно член 52, параграф 3 от Хартата има същия смисъл и същия обхват. Следователно ограниченията трябва да зачитат параграф 2 от член 9, който гласи: „Свободата да се изповядва религия или убеждения подлежи само на такива ограничения, които са предвидени от закона и са необходими в едно демократично общество в интерес на обществената сигурност, за защитата на обществената ред, здраве и морал или за защита на правата и свободите на другите“.

Правото, гарантирано в параграф 2, отразява националните конституционни традиции и на развитието на националните законодателства в тази област.

Разяснения по член 11. Свобода на изразяването на мнение и свобода на информация

1. Член 11 съответства на член 10 от ЕКПЧ, който гласи:

„1. Всеки има право на свобода на изразяването на мнения. Това право включва свободата да отстоява своето мнение, да получава и да разпространява информация и идеи без намеса на държавните власти и независимо от границите. Този член не забранява на държавите да въвеждат разрешителен режим за дейността на радио- и телевизионните компании и производителите на кинематографична продукция.

2. Ползването на тези свободи, доколкото е съпроводено със задължения и отговорности, може да бъде обусловено от процедури, условия, ограничения или санкции, които са предвидени от закона и са необходими в едно демократично общество в интерес на националната и обществената сигурност, териториалната цялост, за предотвратяване на безредици или на престъпления, за защитата на здравето и морала, както и на репутацията или на правата на другите, за предотвратяване на изтичането на секретна информация или за поддържане на авторитета и безпристрастността на правосъдието“.

В изпълнение на член 52, параграф 3 от Хартата това право има същото съдържание и обхват, както правото, гарантирано от ЕКПЧ. Ограниченията, които могат да бъдат наложени на това право, не могат да превишават предвидените от член 10, точка 2 от ЕКПЧ, без да се засягат ограниченията, които правото на Съюза в областта на конкуренцията може да наложи на правото на държавите-членки да въвеждат разрешителни режими, посочени в третото изречение от член 10, точка 1 от ЕКПЧ.

2. Параграф 2 от този член изяснява последиците от параграф 1 по отношение на свободата на медиите. Той се основава по-специално на практиката на Съда по отношение на телевизията, по-специално на неговото решение от 25 юли 1991 г. по Дело C-288/89 *Stichting Collectieve Antennevoorziening Gouda и др.*, ССП 1991, стр. I-4007, както и на Протокола за системата на публичното радиоразпръскване в държавите-членки, приложен към Договора за ЕО, а сега и към Договорите, както и на Директива 89/552/ЕИО на Съвета (вж. по-специално 17-ото съображение от нея).

Разяснения по член 12. Свобода на събранията и сдруженията

1. Разпоредбите на параграф 1 от този член съответстват на разпоредбите на член 11 от ЕКПЧ, който гласи:

„1. Всеки има право на свобода на мирни събрания и на свободно сдружаване, включително правото да образува и членува в професионални съюзи за защита на своите интереси.

2. Упражняването на тези права не подлежи на никакви други ограничения освен на тези, предвидени в закона и необходими в едно демократично общество в интерес на националната или обществената сигурност, за предотвратяване на безредици или престъпления, за защитата на здравето и морала или на правата и свободите на другите. Този член не изключва въвеждането

на законни ограничения върху упражняването на тези права от служещите във въоръжените сили, полицията или държавната администрация.“

Разпоредбите на член 12, параграф 1 имат същия смисъл, както разпоредбите на ЕКПЧ, но техният обхват е по-широк, тъй като те могат да се прилагат на всички равнища, включително на европейско равнище. Съгласно член 52, параграф 3 от Хартата ограниченията на това право не могат да надвишават считаните за законни по силата на член 11, точка 2 от ЕКПЧ.

2. Това право се основава също така и на член 11 от Хартата на Общността за основните социални права на работниците.

3. Параграф 2 от този член съответства на член 10, параграф 4 от Договора за Европейския съюз.

Разяснения по член 13. Свобода на изкуствата и на науките

Това право произтича основно от свободата на мисълта и на изразяване на мнение. То се упражнява при спазване на член 1 и може да бъде предмет на разрешенията от член 10 от ЕКПЧ ограничения.

Разяснения по член 14. Право на образование

1. Този член се основава както на общите конституционни традиции на държавите-членки, така и на член 2 от Допълнителния протокол към ЕКПЧ, който гласи:

„Никой не може да бъде лишен от правото на образование. При изпълнението на функциите, поети от нея в областта на образованието и обучението, държавата уважава правото на родителите да дават на своите деца образование и обучение в съответствие със своите религиозни и философски убеждения.“

Бе счетоно за целесъобразно да се разшири обхватът на този член, като се включи достъпът до професионално и продължаващо обучение (вж. точка 15 от Хартата на Общността за основните социални права на работниците, както и член 10 от Социалната харта), както и да се добави принципът на безплатно задължително образование. Така както е формулиран, този принцип предполага само, че по отношение на задължителното образование всяко дете има възможността да посещава учебно заведение, което предлага безплатно образование. Той не задължава всички учебни заведения, които предлагат това образование или професионално и продължаващо обучение, по-специално частните, да бъдат безплатни. Той не забранява също така определени форми на задължително образование да бъдат платени, при условие че държавата вземе мерки, за да се отпусне финансова компенсация. Доколкото Хартата се прилага спрямо Съюза, това означава, че в своите образователни политики Съюзът трябва да съблюдава безплатния характер на задължителното образование, но това, разбира се, не поражда нови области на компетентност. Що се отнася до правото на родителите, то трябва да бъде тълкувано във връзка с разпоредбите на член 24.

2. Свободата да се създават публични или частни учебни заведения е гарантирана като един от аспектите на свободата на стопанската дейност, но е ограничена от зачитането на демократичните принципи и се упражнява при условията и по реда, предвидени в националните законодателства.

Разяснения по член 15. Свобода при избор на професия и право на труд

Свободата при избор на професия, прогласена в член 15, параграф 1, е призната в практиката на Съда (вж., *inter alia*, Решение от 14 май 1974 г. по Дело 4/73 *Nold*, ССП 1974, стр. 491, точки 12–14; Решение от 13 декември 1979 г. по Дело *Hauer*, 44/79, ССП 1979, стр. 3727; Решение от 8 октомври 1986 г. по Дело 234/85 *Keller*, ССП 1986, стр. 2897, точка 8).

Този параграф се ръководи също и от член 1, параграф 2 от Европейската социална харта, подписана на 18 октомври 1961 г. и ратифицирана от всички държави-членки, както и от точка 4 от Хартата на Общността за основните социални права на работниците от 9 декември 1989 г. Изразът „условия на труд“ следва да се разбира по смисъла на член 156 от Договора за функционирането на Европейския съюз.

Параграф 2 възпроизвежда трите свободи, гарантирани от членове 26 и 45, 49 и 56 от Договора за функционирането на Европейския съюз, а именно свобода на движение на работниците, свобода на установяване и свобода на предоставяне на услуги.

Параграф 3 се основава на член 153, параграф 1, буква ж) от Договора за функционирането на Европейския съюз, както и на член 19, точка 4 от Европейската социална харта, подписана на 18 октомври 1961 г. и ратифицирана от всички държави-членки. Следователно се прилага член 52, параграф 2 от Хартата. Въпросът за назначаването на моряци, които са граждани на трети страни, в екипажите на плавателни съдове, които плават под флага на държава-членка на Съюза, се урежда от правото на Съюза и от националните законодателства и практики.

Разяснения по член 16. Свобода на стопанската инициатива

Този член се основава на практиката на Съда, който е признал свободата да се упражнява икономическа или търговска дейност (вж. Решение от 14 май 1974 г. по Дело 4/73 *Nold*, ССП 1974, стр. 491, точка 14; и Решение от 27 септември 1979 г. по Дело 230/78 *SpA Eridania и др.*, ССП 1979, стр. 2749, точки 20 и 31) и свободата на договаряне (вж., *inter alia*, Решение по Дело 151/78 *Sukkerfabriken Nykoebing*, ССП 1979, стр. 1, точка 19; Решение от 5 октомври 1999 г. по Дело C-240/97 *Испания с/у Комисията*, ССП 1999, стр. I-6571, точка 99 от мотивите), както и на член 119, параграфи 1 и 3 от Договора за функционирането на Европейския съюз, който признава свободната конкуренция. Разбира се, това право се упражнява при зачитане на правото на Съюза и на националните законодателства. То може да бъде предмет на ограниченията, предвидени в член 52, параграф 1 от Хартата.

Разяснения по член 17. Право на собственост

Този член съответства на член 1 от Допълнителния протокол към ЕКПЧ: „Всяко физическо или юридическо лице има право мирно да се ползва от своята собственост. Никой не може да бъде лишен от своята собственост освен в интерес на обществото и съгласно условията, предвидени в закона и в общите принципи на международното право.

Преходните разпоредби не накръняват по никакъв начин правото на държавите да въвеждат такива закони, каквито сметат за необходими за осъществяването на контрол върху ползването на собствеността в съответствие с общия интерес или за осигуряване на плащането на данъци или други постъпления или глоби.“

Това е основно право, общо за всички национални конституции. То е утвърдено многократно от практиката на Съда, за първи път в решението по делото *Haueg* от 13 декември 1979 г., (ССП 1979, стр. 3727). Редакцията на текста бе актуализирана, но в съответствие с член 52, параграф 3 това право има същия обхват, както правото, гарантирано от ЕКПЧ, и предвидените от нея ограничения не могат да бъдат надвишени.

Защитата на интелектуалната собственост, която е един от елементите на правото на собственост, е изрично посочена в параграф 2 поради нейната нарастваща значимост и в съответствие с вторичното право на Общността. Интелектуалната собственост обхваща, освен литературната и художествената собственост, и патентното право и марките, както и сродните права. Предвидените в параграф 1 гаранции се прилагат по подходящ начин и по отношение на интелектуалната собственост.

Разяснения по член 18. Право на убежище

Текстът на този член се основава на член 63 от Договора за ЕО, заменен с член 78 от Договора за функционирането на Европейския съюз, който налага на Съюза да спазва Женевската конвенция за статута на бежанците. Редно е да се направи справка с разпоредбите на протоколите относно позицията на Обединеното кралство Великобритания и Северна Ирландия и Република Ирландия, приложени към Договорите, както и относно позицията на Дания, за да се определи до каква степен тези държави-членки прилагат правото на Съюза в тази област, както и до каква степен разпоредбите на този член са приложими към тях. Този член е в съответствие с Протокола относно правото на убежище, приложен към Договорите.

Разяснения по член 19. Защита в случаи на принудително отвеждане, експулсиране и екстрадиране

Параграф 1 от настоящия член има същия смисъл и обхват, както член 4 от Допълнителен протокол № 4 към ЕКПЧ относно колективното експулсиране. Той цели да гарантира, че всяко решение е предмет на специфично разглеждане, както и че няма да бъде възможно чрез една-единствена мярка да

се реши експулсирането на всички лица, които са граждани на определена държава (вж. също член 13 от Пакта за гражданските и политическите права).

Параграф 2 включва съответната съдебна практика на Европейския съд по правата на човека относно член 3 от ЕКПЧ (вж. Решение от 17 декември 1996 г. по Дело Ahmed c/у Австрия, ССП 1996, стр. 2206, и Решение от 7 юли 1989 г. по Дело Soering).

ДЯЛ Ш. РАВЕНСТВО

Разяснения по член 20. Равенство пред закона

Този член съответства на общия принцип на правото, който е записан във всички европейски конституции и признат от Съда като основен принцип на правото на Общността (Решение от 13 ноември 1984 г. по Дело Racke, 283/83, ССП 1984, стр. 3791, Решение от 17 април 1997 г. по Дело EARL, 15/95, ССП 1997, стр. I-1961, и Решение от 13 април 2000 г. по Дело Karlsson, 292/97, ССП 2000, стр. 2737).

Разяснения по член 21. Недискриминация

Параграф 1 се основава на член 13 от Договора за ЕО, заменен с член 19 от Договора за функционирането на Европейския съюз, на член 14 от ЕКПЧ, както и на член 11 от Конвенцията за правата на човека и биомедицината, що се отнася до генетичното наследство. Доколкото този параграф съвпада с член 14 от ЕКПЧ, той се прилага съгласно него.

Няма противоречие, нито несъответствие между параграф 1 и член 19 от Договора за функционирането на Европейския съюз, който има различно приложно поле и предмет: член 19 предоставя на Съюза компетентност да приема законодателни актове, включително да хармонизира законовите и подзаконовите разпоредби на държавите-членки с цел борба с определени форми на дискриминация, изброени изчерпателно в този член. Това законодателство може да обхваща действието на органите на държава-членка (както и отношенията между физическите лица) във всяка област, попадаща в областите на компетентност на Съюза. За разлика от него член 21, параграф 1 не предоставя никаква компетентност за приемане на антидискриминационни закони в тези области на действие на държавите-членки или на физическите лица, нито постановява широкообхватна забрана на дискриминацията в тези сфери. Той засяга всъщност само дискриминацията, която е дело на институциите и органите на Съюза при упражняването на предоставените им от Договорите области на компетентност и на държавите-членки единствено когато прилагат правото на Съюза. Следователно параграф 1 не изменя обхвата на компетентност, предоставен по член 19, нито тълкуването на този член.

Параграф 2 съответства на член 18, параграф 1 от Договора за функционирането на Европейския съюз и следва да се прилага в съответствие с него.

Разяснения по член 22. Културно, религиозно и езиково многообразие

Този член се основава на член 6 от Договора за Европейския съюз и на член 151, параграфи 1 и 4 от Договора за ЕО, заменени с член 167, параграфи 1 и 4 от Договора за функционирането на Европейския съюз, в областта на културата. От друга страна, зачитането на културното и езиковото многообразие вече е постановено в член 3, параграф 3 от Договора за Европейския съюз. Настоящият член се ръководи освен това и от Декларация № 11 от Заключителния акт на Договора от Амстердам относно статута на църквите и неконфесионалните организации, който е утвърден в член 17 от Договора за функционирането на Европейския съюз.

Разяснения по член 23. Равенство между жените и мъжете

Първа алинея от този член се основава на членове 2 и 3, параграф 2 от Договора за ЕО, заменени с член 3 от Договора за Европейския съюз и член 8 от Договора за функционирането на Европейския съюз, които поставят като цел на Съюза да насърчава равенството между мъжете и жените, както и на член 157, параграф 1 от Договора за функционирането на Европейския съюз. Той се основава на член 20 от ревизираната Европейска социална харта от 3 май 1996 г., както и на точка 16 от Хартата на Общността за правата на работниците.

Той се основава също така и на член 157, параграф 3 от Договора за функционирането на Съюза и на член 2, параграф 4 от Директива 76/207/ЕИО на Съвета от 9 февруари 1976 г. относно прилагането на принципа на равното третиране на мъжете и жените по отношение на достъпа до заетост, професионалната квалификация и развитие и условията на труд.

Втора алинея възпроизвежда в по-кратка форма текста на член 157, параграф 4 от Договора за функционирането на Европейския съюз, според който принципът за еднакво третиране не възпрепятства запазването в действие или приемането на мерки, които предвиждат специфични предимства, за да се улесни по-слабо представеният пол да упражнява професионална дейност или да се предотврати или компенсира неизгодното положение в професионалната кариера. Съгласно член 52, параграф 2 втора алинея не изменя член 157, параграф 4.

Разяснения по член 24. Права на детето

Този член се основава на Конвенцията за правата на детето, подписана в Ню Йорк на 20 ноември 1989 г. и ратифицирана от всички държави-членки, и по-специално на членове 3, 9, 12 и 13 от нея.

Параграф 3 отчита факта, че в контекста на създаването на пространство на свобода, сигурност и правосъдие законодателството на Съюза по гражданскоправни въпроси с трансгранично значение, за което член 81 от Договора за функционирането на Европейския съюз предоставя необходимите правомощия, може да включва по-специално правото на посещения, което позволява на детето да поддържа редовно лични и преки контакти с двамата родители.

Изданието е осъществено с решаващата подкрепа на Адвокатско дружество „Менко Менков и съдружници“

Разяснения по член 25. Права на възрастните хора

Този член се основава на член 23 от ревизираната Европейска социална харта и на членове 24 и 25 от Хартата на Общността за основните социални права на работниците. Участието в социалния и културния живот обхваща, разбира се, и участието в политическия живот.

Разяснения по член 26. Интеграция на хората с увреждания

Принципът, изложен в този член, се основава на член 15 от Европейската социална харта, както и на точка 26 от Хартата на Общността за основните социални права на работниците.

ДЯЛ IV. СОЛИДАРНОСТ

Разяснения по член 27. Право на информиране и консултиране на работниците в предприятието

Този член присъства в ревизираната Европейска социална харта (член 21) и в Хартата на Общността за основните социални права на работниците (точки 17 и 18). Той се прилага при условията, предвидени от правото на Съюза и от националните законодателства. Позоваването на „подходящите равнища“ препраща към равнищата, предвидени от правото на Съюза или от националните законодателства и практики, което може да включва и европейското равнище, когато законодателството на Съюза предвижда това. Достиженията на правото на Съюза в тази област са значителни: членове 154 и 155 от Договора за функционирането на Европейския съюз, Директива 2002/14/ЕО (обща рамка за информиране и консултиране на работниците и служителите в Европейската общност), Директива 98/59/ЕО (колективни уволнения), Директива 2001/23/ЕО (прехвърляне на предприятия) и Директива 94/45/ЕО (работнически съвети на предприятия с общностно измерение).

Разяснения по член 28. Право на колективни преговори и действия

Този член се основава на член 6 от Европейската социална харта, както и на Хартата на Общността за основните социални права на работниците (точки 12-14). Правото на колективни действия бе признато от Европейския съд по правата на човека като един от елементите на синдикалното право, установено от член 11 от ЕКПЧ. Относно подходящите равнища, на които могат да се провеждат колективните преговори, виж разясненията по предходния член. Условията, редът и границите за упражняване на колективни действия, между които стачните действия, се определят от националните законодателства и практики, включително що се отнася до въпроса дали те могат да се провеждат паралелно в няколко държави-членки.

Разяснения по член 29. Право на достъп до услугите за намиране на работа

Този член се основава на член 1, параграф 3 от Европейската социална харта, както и на точка 13 от Хартата на Общността за основните социални права на работниците.

Разяснения по член 30. Защита при неоснователно уволнение

Този член се основава на член 24 от ревизираната Социална харта. Виж също Директива 2001/23/ЕО, свързана с гарантирането на правата на работниците и служителите при прехвърляне на предприятия, стопански дейности или части от предприятия или стопански дейности, и Директива 80/987, свързана със закрилата на работниците и служителите в случай на неплатежоспособност на техния работодател, изменена с Директива 2002/74/ЕО.

Разяснения по член 31. Справедливи и равни условия на труд

1. Параграф 1 от настоящия член се основава на Директива 89/391/ЕИО за въвеждане на мерки за насърчаване подобряването на безопасността и здравето на работниците на работното място. Той се ръководи освен това и от член 3 от Социалната харта и на точка 19 от Хартата на Общността за основните социални права на работниците, както и от член 26 от ревизираната Социална харта, що се отнася до правото на зачитане на личното достойнство на работното място. Изразът „условия на труд“ следва да се разбира по смисъла на член 156 от Договора за функционирането на Европейския съюз.

2. Параграф 2 се основава на Директива 93/104/ЕО относно някои аспекти на организацията на работното време, както и на член 2 от Европейската социална харта и на точка 8 от Хартата на Общността за основните социални права на работниците.

Разяснения по член 32. Забрана на детския труд и защита на работещите младежи

Този член се основава на Директива 94/33/ЕО за закрила на младите хора на работното място, както и на член 7 от Европейската социална харта и на точки 20–23 от Хартата на Общността за основните социални права на работниците.

Разяснения по член 33. Семейен и професионален живот

Параграф 1 от член 33 се основава на член 16 от Европейската социална харта.

Параграф 2 се ръководи от Директива 92/85/ЕИО на Съвета за въвеждане на мерки за насърчаване на подобряването на безопасността и здравето по време на работа на бременни работнички и на работнички-родилки или кърмачки и на Директива 96/34/ЕО относно рамковото споразумение за родителския отпуск, сключено между Съюза на индустриалците в Европейската общност (UNICE), Европейския център на предприятията с държавно участие (СЕЕР) и Европейската конфедерация на профсъюзите (ETUC). Той се основава и на член 8 (закрила на майчинството) от Европейската социална харта, както и на член 27 (право на работниците със семейни задължения да имат равни възможности и да бъдат обект на равностойно отношение) от ревизираната Социална харта. Понятието „майчинство“ обхваща периода от зачеването до края на периода на кърмене на детето.

Разяснения по член 34. Социална сигурност и социална помощ

Принципът, установен в член 34, параграф 1, се основава на членове 153 и 156 от Договора за функционирането на Европейския съюз, както и на член 12 от Европейската социална харта и на точка 10 от Хартата на Общността за основните права на работниците. Съюзът трябва да зачита тези принципи при упражняване на компетентността, която му е предоставена по силата на членове 153 и 156 от Договора за функционирането на Европейския съюз. Позоваването на социалните служби се отнася до случаите, при които такива служби са създадени, за да предоставят определени видове социално подпомагане, но по никакъв начин не предполага, че такива служби трябва да бъдат създадени, когато не съществуват. Понятието „майчинство“ следва да се разбира в същия смисъл, както в предходния член.

Параграф 2 се основава на член 12, параграф 4 и член 13, параграф 4 от Европейската социална харта, както и на точка 2 от Хартата на Общността за основните социални права на работниците и отразява правилата, които произтичат от Регламент (ЕИО) № 1408/71 и Регламент (ЕИО) № 1612/68.

Параграф 3 се основава на член 13 от Европейската социална харта и на членове 30 и 31 от ревизираната Социална харта, както и на точка 10 от Хартата на Общността. Съюзът трябва да зачита неговите разпоредби в контекста на политиките, основани на член 153 от Договора за функционирането на Европейския съюз.

Разяснения по член 35. Закрила на здравето

Принципите, посочени в настоящия член, се основават на член 152 от Договора за ЕО, заменен с член 168 от Договора за функционирането на Европейския съюз, както и на членове 11 и 13 от Европейската социална харта. Второто изречение от настоящия член възпроизвежда член 168, параграф 1.

Разяснения по член 36. Достъп до услугите от общ икономически интерес

Този член съответства изцяло на член 14 от Договора за функционирането на Европейския съюз и не създава нови права. Той установява единствено принципа на съблюдаване от Съюза на достъпа до услуги от общ икономически интерес, предвиден от националните разпоредби, когато тези разпоредби са съвместими с правото на Съюза.

Разяснения по член 37. Опазване на околната среда

Принципът, посочен в настоящия член, се основава на членове 2, 6 и 174 от Договора за ЕО, заменени с членове 3, параграф 3 от Договора за Европейския съюз, и членове 11 и 119 от Договора за функционирането на Европейския съюз.

Той се ръководи също и от разпоредбите на някои национални конституции.

Разяснения по член 38. Защита на потребителите

Принципите, които се съдържат в настоящия член, се основават на член 169 от Договора за функционирането на Европейския съюз.

ДЯЛ V. ГРАЖДАНСТВО

Разяснения по член 39. Право на гражданите да избират и да бъдат избирани в изборите за Европейския парламент

Член 39 се прилага при условията, предвидени в Договорите, в съответствие с член 52, параграф 2 от Хартата. Параграф 1 на член 39 съответства на правото, гарантирано в член 20, параграф 2 от Договора за функционирането на Европейския съюз (виж също правното основание в член 22 от Договора за функционирането на Европейския съюз относно приемането на условията за упражняване на това право), а параграф 2 от този член съответства на член 14, параграф 3 от Договора за Европейския съюз. Член 39, параграф 2 възпроизвежда основните принципи на избирателната система в една демократична държава.

Разяснения по член 40. Право на гражданите да избират и да бъдат избирани в общинските избори

Този член съответства на гарантираното в член 20, параграф 2 от Договора за функционирането на Европейския съюз право (срв. също правното основание в член 22 от Договора за функционирането на Съюза относно приемането на условията за упражняване на това право). Съгласно член 52, параграф 2 от Хартата, той се прилага при условията, предвидени в тези членове от Договорите.

Разяснения по член 41. Право на добра администрация

Член 41 се основава на съществуването на Съюза като правова общност, чиито характеристики са развити в съдебната практика, която е утвърдила добрата администрация като общ принцип на правото (виж, *inter alia*, Решение на Съда от 31 март 1992 г. по Дело C-255/90 P *Burban*, ССП 1992, стр. I-2253, както и решенията на Първоинстанционния съд от 18 септември 1995 г. по Дело T-167/94 *Nölle*, ССП 1995., стр. II-2589; и от 9 юли 1999 г. по Дело T-231/97 *New Europe Consulting и др.*, ССП 1999, стр. II-2403). Проявленията на това право, посочени в първите два параграфа, произтичат от съдебната практика (решения на Съда от 15 октомври 1987 г. по Дело 222/86 *Heylens*, ССП 1987, стр. 4097, точка 15; от 18 октомври 1989 г. по дело 374/87 *Orkem*, ССП 1989, стр. I-3283; от 21 ноември 1991 г. по Дело C-269/90 *TU München*, ССП 1991, стр. I-5469), както и решенията на Първоинстанционния съд от 6 декември 1994 г. по Дело T-450/93 *Lisrestal*, ССП 1994, стр. II 1177; от 18 септември 1995 г. по Дело T-167/94 *Nölle*, ССП 1995, стр. II-258) и, що се отнася до задължителното мотивиране, от член 296 от Договора за функционирането на Европейския съюз (вж. също и правното основание в член 298 от Договора за функционирането на Съюза относно приемането на законодателни актове, целящи отворена, ефикасна и независима европейска администрация).

Параграф 3 възпроизвежда правото, вече гарантирано в член 340 от Договора за функционирането на Европейския съюз.

Параграф 4 възпроизвежда правото, вече гарантирано в член 20, параграф 2, буква г) и в член 25 от Договора за функционирането на Европейския съюз. Съгласно член 52, параграф 2 тези права се прилагат при условията и в границите, определени в Договорите.

Правото на обжалване, което представлява важна част от този въпрос, е гарантирано в член 47 от настоящата Харта.

Разяснения по член 42. Право на достъп до документи

Правото, гарантирано в този член, повтаря член 255 от Договора за ЕО, въз основа на който впоследствие бе приет Регламент (ЕО) № 1049/2001. Европейският конвент разшири това право към документите на институциите, органите, службите и агенциите като цяло, независимо от вида на техния носител (вж. член 15, параграф 3 от Договора за функционирането на Европейския съюз). Съгласно член 52, параграф 2 от Хартата правото на достъп до документи се упражнява при условията и в границите, предвидени в член 15, параграф 3 от Договора за функционирането на Европейския съюз.

Разяснения по член 43. Европейски омбудсман

Правото, гарантирано в този член, съответства на правото, гарантирано в членове 20 и 228 от Договора за функционирането на Европейския съюз. Съгласно член 52, параграф 2 то се прилага при условията, предвидени в тези два члена.

Разяснения по член 44. Право на петиции

Правото, гарантирано в този член, съответства на правото, гарантирано в членове 20 и 227 от Договора за функционирането на Европейския съюз. Съгласно член 52, параграф 2 то се прилага при условията, предвидени в тези два члена.

Разяснения по член 45. Свобода на движение и пребиваване

Правото, гарантирано в параграф 1, съответства на правото, гарантирано в член 20, параграф 2, буква а) от Договора за функционирането на Европейския съюз (вж. също правното основание в член 21 и решението на Съда от 17 септември 2002 г. по Дело С-413/99 Baumbast, ССП 2002, стр. 709). Съгласно член 52, параграф 2, то се прилага при условията и в границите, предвидени в Договорите.

Параграф 2 припомня компетентността, предоставена на Съюза по силата на членове 77, 78 и 79 от Договора за функционирането на Европейския съюз. От това следва, че предоставянето на това право зависи от упражняването на тази компетентност от институциите.

Разяснения по член 46. Дипломатическа и консулска закрила

Правото, гарантирано в този член, съответства на правото, гарантирано в член 20 от Договора за функционирането на Европейския съюз; виж също правното основание в член 23. Съгласно член 52, параграф 2 то се прилага при условията, предвидени в тези членове.

ДЯЛ VI. ПРАВОСЪДИЕ

Разяснения по член 47. Право на ефективни правни средства за защита и на справедлив съдебен процес

Първа алинея се основава на член 13 от ЕКПЧ:

„Всеки, чиито права и свободи, предвидени в тази конвенция, са нарушени, трябва да разполага с ефикасни вътрешноправни средства за тяхната защита от съответна национална институция, дори и нарушението да е извършено от лица, действащи в качеството си на представители на официалните власти“.

Въпреки това в правото на Съюза защитата има по-широк обхват, тъй като гарантира право на ефективно обжалване пред съдия. Съдът утвърди това право в качеството му на общ принцип на правото на Съюза в Решението от 15 май 1986 г. (Дело 222/84 Johnston, ССП 1986, стр. 1651; вж. също решенията от 15 октомври 1987 г. по Дело 222/86 Heylens, ССП 1987, стр. 4097, и от 3 декември 1992 г. по Дело C-97/91 Borelli, ССП 1992, стр. I-6313). Според Съда този общ принцип на правото на Съюза се прилага и към държавите-членки, когато те прилагат правото на Съюза. Включването на тази съдебна практика в Хартата нямаше за цел да измени системата на съдебен контрол, предвидена от Договорите, и по-специално правилата за допустимост на жалбите, образувани пряко пред Съда на Европейския съюз. Европейският конвент проучи системата за съдебен контрол на Съюза, включително правилата за допустимост, и я одобри, като в същото време измени определени елементи, както това е отразено в членове 251-281 от Договора за функционирането на Европейския съюз, и по-специално член 263, четвърта алинея. Член 47 се прилага към институциите на Съюза и държавите-членки, когато те прилагат правото на Съюза, и това е валидно за всички права, гарантирани от правото на Съюза.

Втора алинея съответства на член 6, точка 1 от ЕКПЧ, който гласи:

„Всяко лице при определянето на неговите граждански права и задължения или при наличието на каквото и да е наказателно обвинение срещу него има право на справедливо и публично разглеждане на неговото дело в разумен срок от независим и безпристрастен съд, създаден в съответствие със закона. Съдебното решение се обявява публично, но пресата и публикацията могат да бъдат отстранявани по време на целия или на част от съдебния процес в интерес на нравствеността, обществената и националната сигурност в едно демократично общество, когато това се изисква от интересите на непълнолетните лица или за защита на личния живот на страните по делото или ако съдът счете това за извънредно необходимо в случаите, в които поради специални обстоятелства публичността би нанесла вреда на интересите на правосъдието“.

В правото на Съюза правото на съдебна защита не е ограничено до жалбите, свързани с гражданските права и задължения.

Това е една от последиците от факта, че Съюзът е правова общност, както това бе посочено от Съда в решението му от 23 април 1986 г. по Дело

294/83 Les Verts с/у Европейския парламент, ССП 1986, стр. 1339). Въпреки това, с изключение на приложното им поле, гаранциите, предвидени от ЕКПЧ, се прилагат по сходен начин в Съюза.

Що се отнася до третата алинея, трябва да се отбележи, че в съответствие със съдебната практика на Европейския съд по правата на човека следва да се предостави правна помощ, когато липсата на такава помощ би обезсилила гаранцията за наличието на ефективни средства за правна защита (решение на ЕКПЧ от 9.10.1979 г., Airey с/у Ирландия, Série A, Volume 32, стр. 11). Съществува също така и система за правна помощ по дела пред Съда на Европейския съюз.

Разяснения по член 48. Презумпция за невинност и право на защита

Съдържанието на член 48 съвпада с член 6, точки 2 и 3 от ЕКПЧ, който гласи:

„2. Всяко лице, обвинено в криминално престъпление, се счита за невинно до доказване на вината му в съответствие със закона.

3. Всяко лице, обвинено в криминално престъпление, има в частност следните права:

a) да бъде незабавно и в подробности информирано за характера и причините за обвинението срещу него на разбираем за него език;

b) да има достатъчно време и възможности за подготовка на своята защита;

c) да се защитава лично или да ползва адвокат по свой избор; ако не разполага със средства за заплащане на адвокат, да му бъде предоставена безплатно служебна защита, когато го изискват интересите на правосъдието;

d) да участва в разпита или да изисква разпит на свидетелите на обвинението и да изисква призоваването и разпитът на свидетелите на защитата да се извършват при същите условия, както на свидетелите на обвинението;

e) да ползва безплатно услугите на преводач, ако не разбира или не говори езика, използван в съда.“

В съответствие с член 52, параграф 3 това право има същото значение и обхват, както правото, гарантирано от ЕКПЧ.

Разяснения по член 49. Принципи на законност и пропорционалност на престъплението и наказанието

Този член повтаря традиционното правило за липса на обратно действие на законите и наказанията. Добавено е правилото за обратното действие на наказателния закон, предвиждащ по-леко наказание, което съществува в редица държави-членки и е отразено в член 15 от Пакта за граждански и политически права.

Член 7 от ЕКПЧ гласи следното:

„1. Никой не може да бъде осъден за действие или бездействие, което в момента на неговото извършване не е било определено като престъпление според националното или международното право. Не може да бъде нала-

гано наказание, по-тежко от това, което е било предвидено за съответното престъпление в момента, когато то е било извършено.

2. Този член не изключва съденето и наказването на което и да е лице за действие или бездействие, което в момента на извършването му е представлявало престъпление в съответствие с общите принципи на правото, признати от цивилизованите народи.“

В параграф 2 терминът „цивилизовани“ бе заличен, като това не предполага промяна в смисъла на този параграф, който се отнася по-специално до престъпленията срещу човечеството. Затова съгласно член 52, параграф 3 това гарантирано право има същия смисъл и същия обхват, както гаранцията от ЕКПЧ право.

Параграф 3 повтаря общия принцип на пропорционалност на престъплението и наказанието, утвърден от общи за държавите-членки конституционни традиции и от практиката на Съда на Европейските общности.

Разяснения по член 50. Право на всеки да не бъде съден или наказван два пъти за едно и също престъпление

Член 4 от Протокол № 7 към ЕКПЧ гласи:

„1. Никой не може да бъде съден или наказан от съда на една и съща държава за престъпление, за което вече е бил оправдан или окончателно осъден съгласно закона и наказателната процедура на тази държава.

2. Разпоредбите на предходната точка не представляват пречка за възобновяването на процеса съгласно закона и наказателната процедура на съответната държава, ако има свидетелства за нови факти или новооткрити обстоятелства или за съществен порок на предидущия процес, които са повлияли на неговия изход.

3. Не се допуска освобождаване от изпълнението на задълженията по този Протокол на основание член 15 от Конвенцията“.

Правилото „non bis in idem“ се прилага в правото на Съюза (вж., сред една богата съдебна практика, решението на Съда от 5 май 1966 г. по съединени дела 18/65 и 35/65, Gutmann с/у Комисията, ССП 1966, стр. 150, както и, по едно скорошно дело, решението на Първоинстанционния съд от 20 април 1999 г. по съединени дела T-305/94 и др., Limburgse Vinyl Maatschappij NV и др. с/у Комисията, ССП 1999, стр. II-931). Уточнява се, че правилото, забраняващо кумулацията, се отнася до кумулирането на две санкции с еднакъв характер, т.е. две наказателни санкции.

Съгласно член 50 правилото „non bis in idem“ се прилага не само в рамките на юрисдикцията на една държава, но и между юрисдикциите на няколко държави-членки. Това съответства на достиженията на правото на Съюза; виж членове 54-58 от Конвенцията за прилагане на Споразумението от Шенген и решението на Съда от 11 февруари 2003 г. по Дело C-187/01 Gözütok (ССП 2003, стр. I-1345), член 7 от Конвенцията за защита на финансовите интереси на Европейските общности, както и член 10 от Конвенцията за борба с корупцията. Много редките изключения, чрез които тези

конвенции позволяват на държавите-членки да дерогират правилото „non bis in idem“, са обхванати от хоризонталната клауза по член 52, параграф 1 относно ограниченията. Що се отнася до ситуацияите, посочени в член 4 от Протокол № 7, а именно прилагането на принципа на територията на една и съща държава-членка, гарантираното право има същото съдържание и обхват, както съответстващото правило от ЕКПЧ.

ДЯЛ VII. ОБЩИ РАЗПОРЕДБИ ОТНОСНО ТЪЛКУВАНЕТО И ПРИЛАГАНЕТО НА ХАРТАТА

Разяснения по член 51. Приложно поле

Целта на член 51 е да определи приложното поле на Хартата. Този член има за цел да покаже ясно, че Хартата се прилага най-напред към институциите и органите на Съюза при спазване на принципа на субсидиарност. Тази разпоредба е изготвена в съответствие с член 6, параграф 2 от Договора за Европейския съюз, който изисква от Съюза да зачита основните права, както и с мандата, даден от Европейския съвет в Кьолн. Понятието „институции“ е утвърдено в Договорите. Изразът „органи, служби и агенции“ е широко използван в Договорите, за да обхване всички органи, създадени с Договорите или с актове на вторичното право (вж. напр. член 15 или 16 от Договора за функционирането на Европейския съюз.)

Що се отнася до държавите-членки, практиката на Съда установява недвусмислено, че задължението да се зачитат основните права, определени в рамките на Съюза, обвързва държавите-членки единствено когато те действат в приложното поле на правото на Съюза (решение от 13 юли 1989 г. по Дело 5/88 Wachauf, ССП 1989, стр. 2609; решение от 18 юни 1991 г. по Дело C-260/89 ERT, ССП 1991, стр. I-2925); решение от 18 декември 1997 г. по Дело C-309/96 Annibaldi, ССП 1997, стр. I-7493). Съвсем неотдавна Съдът потвърди тази практика по следния начин: „В допълнение следва да се припомни, че изискванията, произтичащи от защитата на основните права в правната система на Общността, обвързват също държавите-членки, когато те прилагат правилата на Общността...“ (решение от 13 април 2000 г. по Дело C-292/97, ССП 2000, стр. I-2737, точка 37). Разбира се, това правило, така както е утвърдено в настоящата Харта, се прилага както към централните власти, така и към регионалните и местните власти, както и към обществените организации, когато те прилагат правото на Съюза.

Параграф 2, във връзка с второто изречение от параграф 1, потвърждава, че Хартата не може да доведе до разширяване на областите на компетентност и задачите, предоставени на Съюза от Договорите. Касае се за ясно посочване на логическите последици от принципа на субсидиарност и от факта, че Съюзът разполага единствено с онези области на компетентност, които са му предоставени. Гарантираните в Съюза основни права пораждат последици единствено в рамките на областите на компетентност,

определени от Договорите. Следователно задължението на институциите на Съюза да насърчават прогласените в Хартата принципи по силата на второто изречение от параграф 1 може да възникне само в границите на тези области на компетентност.

Параграф 2 потвърждава също, че Хартата не може да доведе до разширяване на приложното поле на правото на Съюза извън установените в Договорите области на компетентност на Съюза. Съдът вече установи това правило по отношение на основните права, признати като част от правото на Съюза (решение от 17 февруари 1998 г. по Дело C-249/96 Grant, ССП 1998, стр. I-621, точка 45). Съгласно това правило препратката към Хартата в член 6 от Договора за Европейския съюз, разбира се, не може да бъде тълкувана като разширяваща сама по себе си набора от действия на държавите-членки, считани като „прилагащи правото на Съюза“ (по смисъла на параграф 1 и на посочената съдебна практика).

Разяснения по член 52. Обхват и тълкуване на правата и принципите

Целта на член 52 е да установи обхвата на правата и принципите на Хартата и да определи правилата за тяхното тълкуване.

Параграф 1 се отнася за режима на ограничаване на правата. Използваният текст се ръководи от практиката на Съда:

„...Съгласно трайната практика на Съда върху упражняването на основните права могат да се налагат ограничения, по-специално в рамките на една обща организация на пазара, само при условие че тези ограничения наистина отговарят на преследвани от Общността цели от общ интерес и по отношение на преследваната цел не представляват непропорционална и неоснователна намеса, която би накърнила самата същност на тези права“ (решение от 13 април 2000 г. по дело C-292/97, точка 45). Посочването на признатите от Съюза общи интереси обхваща както целите, посочени в член 3 от Договора за Европейския съюз, така и други интереси, защитени в специфичните разпоредби на Договорите, като например член 4, параграф 1 от Договора за Европейския съюз, член 35, параграф 3 и членове 36 и 346 от Договора за функционирането на Европейския съюз.

Параграф 2 се отнася до правата, които вече са изрично гарантирани от Договора за създаване на Европейската общност, признати в Хартата, и вече се съдържат в Договорите (по-специално правата, произтичащи от гражданството на Съюза). Така става ясно, че тези права продължават да бъдат подчинени на условия и ограничения, приложими към правото на Съюза, на което те се основават и които са предвидени в Договорите. Хартата не изменя режима на правата, предоставени от Договора за ЕО и включени в Договорите.

Параграф 3 има за цел да осигури необходимата последователност между Хартата и ЕКПЧ, като установява правилото, че доколкото правата в настоящата Харта съответстват на гарантирани от ЕКПЧ права, смисълът и обхватът на тези права, включително допустимите ограничения, съответстват на предвидените от ЕКПЧ. От това следва в частност, че при опреде-

лянето на ограничения на тези права законодателят трябва да съблюдава същите норми, както определените в предвидената в ЕКПЧ подробна правна уредба на ограниченията, които следователно стават приложими към правата, обхванати от този параграф, без това да засяга автономността на правото на Съюза и на Съда на Европейския съюз.

Позоваването на ЕКПЧ обхваща както Конвенцията, така и протоколите към нея. Съдържанието и обхватът на гарантираните права се определят не само от текста на тези правни инструменти, но и от практиката на Европейския съд по правата на човека и от Съда на Европейския съюз. Последното изречение от параграфа има за цел за позволи на Съюза да гарантира една по-широка защита. Във всички случаи предоставеното от Хартата ниво на защита не може никога да бъде по-ниско от гарантираното от ЕКПЧ.

Хартата не пречи на държавите-членки да се позовават на член 15 от ЕКПЧ, който допуска дерогации от предвидените от нея права в случай на война или други обществени опасности, застрашаващи съществуването на нацията, когато предприемат мерки в сферата на националната отбрана в случай на война, и за поддържане на обществения ред в съответствие с техните отговорности, признати в член 4, параграф 1 от Договора за Европейския съюз и членове 72 и 347 от Договора за функционирането на Европейския съюз.

Списъкът на правата, които понастоящем могат да се разглеждат като съответстващи на права от ЕКПЧ по смисъла на настоящия параграф, без това да изключва развитието на правото, на законодателството и на Договорите, е представен по-долу (този списък не включва правата, допълващи тези от ЕКПЧ):

1. Членове от Хартата, чиито смисъл и обхват са същите, както съответните членове от ЕКПЧ:

- член 2 съответства на член 2 от ЕКПЧ;
- член 4 съответства на член 3 от ЕКПЧ;
- член 5, параграфи 1 и 2, съответства на член 4 от ЕКПЧ;
- член 6 съответства на член 5 от ЕКПЧ;
- член 7 съответства на член 8 от ЕКПЧ;
- член 10, параграф 1 съответства на член 9 от ЕКПЧ;
- член 11 съответства на член 10 от ЕКПЧ, без да се засягат ограниченията, които правото на Съюза може да наложи върху правото на държавите-членки да установяват разрешителните режими, посочени в член 10, точка 1, трето изречение от ЕКПЧ;
- член 17 съответства на член 1 от Допълнителния протокол към ЕКПЧ;
- член 19, параграф 1 съответства на член 4 от Допълнителен протокол № 4;
- член 19, параграф 2 съответства на член 3 от ЕКПЧ по начина, по който той се тълкува от Европейския съд по правата на човека;
- член 48 съответства на член 6, точки 2 и 3 от ЕКПЧ;
- член 49, параграфи 1 (с изключение на последното изречение) и 2, съответства на член 7 от ЕКПЧ.

2. Членове, които имат същия смисъл, както съответните членове от ЕКПЧ, но чийто обхват е по-широк:

- член 9 обхваща приложното поле на член 12 от ЕКПЧ, но неговото приложно поле може да бъде разширено към други форми на брак, при положение че националното законодателство ги е учредило;

- член 12, параграф 1 съответства на член 11 от ЕКПЧ, но неговото приложно поле е разширено до равнището на Европейския съюз;

- член 14, параграф 1 съответства на член 2 от Допълнителния протокол към ЕКПЧ, но неговото приложно поле е разширено до достъпа до професионално и продължаващо обучение;

- член 14, параграф 3 съответства на член 2 от Допълнителния протокол към ЕКПЧ по отношение на правата на родителите;

- член 47, параграфи 2 и 3, съответства на член 6, параграф 1 от ЕКПЧ, но ограничението до спорове по граждански права и задължения или по наказателни обвинения не се прилага по отношение на правото на Съюза и неговото прилагане;

- член 50 съответства на член 4 от Протокол № 7 към ЕКПЧ, но неговият обхват е разширен до равнището на Европейския съюз между съдилищата на държавите членки;

- на последно място, в приложното поле на правото на Съюза гражданите на Европейския съюз не могат да бъдат считани за чужденци поради забраната на всяка дискриминация, основана на гражданството. Предвидените в член 16 от ЕКПЧ ограничения по отношение на правата на чужденците следователно не се прилагат за тях в този контекст.

Правилото за тълкуване, посочено в параграф 4, се основава на текста на член 6, параграф 3 от Договора за Европейския съюз и отчита надлежно следвания от Съда подход по отношение на общите конституционни традиции (напр. Решение от 13 декември 1979 г. по Дело 44/79 Hauer, ССП 1979 г., стр. 3727; Решение от 18 май 1982 г. по Дело 155/79 AM&S, ССП 1982 г., стр. 1575). Съгласно това правило, вместо да се следва строгият подход на „най-малкия общ знаменател“, е уместно въпросните права от Хартата да се тълкуват по начин, който осигурява високо ниво на защита, съобразен е с правото на Съюза и е в съзвучие с общите конституционни традиции.

Параграф 5 пояснява направеното в Хартата разграничаване между „права“ и „принципи“. Съгласно това разграничаване субективните права трябва да бъдат зачитани, докато принципите трябва да бъдат спазвани (член 51, параграф 1).

Принципите могат да бъдат приложени чрез законодателни или изпълнителни актове (приети от Съюза в рамките на неговите области на компетентност и от държавите-членки единствено при прилагане на правото на Съюза); следователно те придобиват особена важност за съдилищата единствено когато тези актове се тълкуват или проверяват. Въпреки това те не пораждат непосредствени права за позитивно действие от страна на институциите на Съюза или на органите на държавите-членки, което съот-

ветства както на практиката на Съда (вж. по-специално съдебната практика относно „принципа на предпазливост“, посочен в член 191, параграф 2 от Договора за функционирането на Европейския съюз (решение на Първоинстанционния съд от 11 септември 2002 г. по Дело T-13/99 Pfizer с/у Съвета, с многобройни цитати от предходната съдебна практика и поредица от решения по член 33 (предишен член 39) относно принципите на селскостопанското право: например решение на Съда по Дело C-265/85 Van den Berg, ССП 1987, стр. 1155: оценка на принципа за стабилизация на пазара и на оправданите правни очаквания), така и на подхода, следван от конституционните системи на държавите-членки спрямо „принципите“, най-вече в областта на социалното право. За илюстрация могат да се посочат членове 25, 26 и 37 сред признатите в Хартата принципи. В определени случаи член от Хартата може да съдържа елементи, отнасящи се до дадено право и принцип: например членове 23, 33 и 34.

Параграф 6 се позовава на различни членове от Хартата, в които в духа на принципа на субсидиарност се прави позоваване на националните законодателства и практики.

Разяснения по член 53. Степен на закрила

Тази разпоредба има за цел да запази степента на закрила, предоставена понастоящем от правото на Съюза, от законодателствата на държавите-членки и от международното право в съответните им приложни полета. Поради важността ѝ, ЕКПЧ се отбелязва.

Разяснения по член 54. Забрана на злоупотребата с право

Този член съответства на член 17 от ЕКПЧ:

„Никоя от разпоредбите на тази конвенция не може да се тълкува като предоставяща правото на някоя държава, група или лице да осъществява дейност или актове, имащи за цел потъпкването на правата и свободите, предвидени в тази конвенция, или ограничаването им в по-голяма степен от предвидената в конвенцията“.

Основни съкращения

ДЕО	Договор за създаване на Европейската общност
ГА	Генерален адвокат
ДЕИО	Договор за създаване на Европейската икономическа общност
ДЕОАЕ	Договор за създаване на Европейската общност за атомна енергия
ДЕОВС	Договор за създаване на Европейската общност за въглища и стомана
ДЕС	Договор за Европейския съюз
ДМ	Договор от Маастрихт
ДФЕС	Договор за функционирането на Европейския съюз
ДЧ	държава-членка (държави-членки)
ЕИО	Европейска икономическа общност (до преименуването ѝ в Европейска общност от 1 ноември 1993 г.)
ЕК	Европейска комисия (Комисия)
ЕКПЧ	Европейска конвенция за защита правата на човека и основните свободи (другаде ЕКЗПЧОС)
ЕО	Европейска общност (Европейски общности)
ЕОАЕ	Европейска общност за атомна енергия (или Евратом)
ЕОВС	Европейска общност за въглища и стомана
ЕС	Европейски съюз
ЛД	Лисабонски договор
ОВЕС	Официален вестник на ЕС
ПЕС	Право на Европейския съюз
ПИС	Първоинстанционен съд
СЕС	Съд на Европейския съюз
СЕО	Съд на Европейската общност
УД	Учредителни договори
CE	Conseil d'Etat
CEDH	Cour européenne de droits de l'homme
CJCE	Cour de justice des Communautés européennes
CJ	Cour de justice (след ЛД)
CoE	Council of Europe
ECHR	European court of human rights
JOCE	Journal officiel des Communautés européennes
RTDE	Revue trimestrielle de Droit européen
T	Tribunal (de grande instance – след ЛД)
TRI	Tribunal de première instance

СЪДЪРЖАНИЕ

Първа част

ХАРТАТА НА ОСНОВНИТЕ ПРАВА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ – КОДИФИКАЦИЯ НА ОСНОВНИТЕ ПРАВА ИЛИ НОВ КАТАЛОГ? / 15

Дял I

Предистория и създаване на Хартата на основните права на ЕС / 23

Глава 1. Предистория и създаване на Хартата на основните права на ЕС / 25

Дял II

Съдържание на Хартата / 45

Глава 2. Особенности на съдържанието на ХОПЕС / 47

Глава 3. Особенности на отделните разпоредби на Хартата / 69

Дял III

Особености на действието на Хартата на основните права на ЕС / 109

Глава 4. Приложение на Хартата за основните права на ЕС / 114

Глава 5. Обхват и тълкуване на Хартата за основните права на ЕС / 133

Глава 6. Незасягане от ХОПЕС на други гарантирани права / 153

Втора част

ПРИСЪЕДИНЯВАНЕТО НА ЕС КЪМ ЕКПЧ – КОМПРОМЕТИРАН ОТ КОМПРОМИСИ ПРОЦЕС? / 177

Дял I

Постепенното „допускане“ на ЕКПЧ сред приложимото в ЕС право / 187

Глава 7. Показателната предистория на зачитането на ЕКПЧ
преди присъединяването към нея / 189

Глава 8. Проблематичното присъединяване на ЕС към ЕКПЧ
въпреки еднозначната политическа воля / 217

Дял II

Основни проблеми на присъединяването на ЕС към ЕКПЧ / 243

Глава 9. Основни юридически проблеми / 247

Глава 10. Други проблеми, които могат да бъдат определени
и като по-технически / 289

Използвана литература / 317

Цитирана литература / 325

Харта на основните права на Европейския съюз / 341

Разяснения относно Хартата на основните права / 355

Библиотека

„Студии по Европейско право“

1. **Жан-Клод ГОТРОН**, *Европейско право*, УИ „Св. Климент Охридски“, Институт по Европейско право, С., 2006, 492 стр.
2. **Атанас СЕМОВ (съст. и ред.)**, *Сборник Конституцията за Европа и националните конституции*, Международна конференция, СУ „Св. Климент Охридски“, Университет Страсбург-3 „Робер Шуман“ и Университет Нанси-2, Франция, С., 2006, 696 стр.
3. **Жан Пол ЖАКЕ**, *Институционално право на ЕС*, УИ „Св. Климент Охридски“, Институт по Европейско право, С. 2007, 624 стр.
4. **Атанас СЕМОВ (съст. и ред.)**, *Сборник Европа като правова общност*, УИ „Св. Климент Охридски“, Институт по Европейско право, Държавна агенция за младежта и спорта, С., 2007, 336 стр.
5. **Атанас СЕМОВ**, *Принципи на прилагане на Правото на ЕС*, Институт по публична администрация и европейска интеграция и Институт по Европейско право, С., 2007, 272 стр.
6. **Атанас СЕМОВ**, *Система на източниците на правото на ЕС*, УИ „Св. Климент Охридски“, С., 2009, 336 стр.
7. **Атанас СЕМОВ (съст. и ред.)**, *Сборник Лисабонският договор – една (не)довършена реформа*, на български, френски и английски език, УИ „Св. Климент Охридски“, С., 2009, 630 стр.
8. **Флоранс БЕНОА-РОМЕР, Жан Пол ЖАКЕ, Жан-Клод ГОТРОН, Жоел РИДО, Етиен КРИКИ, Жан-Дени МУТОН**, *Сборник Записки по Европейско право – т. I*, УИ „Св. Климент Охридски“, С., 2009, 336 стр.
9. **Атанас СЕМОВ и Христо ХРИСТЕВ (съст.)**, *Сборник Лисабонският договор. Консолидирани текстове на ДЕС и ДФС с коментари – УИ* „Св. Климент Охридски“, С., 2009, 688 стр.
10. **Жан-Дени МУТОН**, *Юридически размисли върху бъдещето на ЕС*, УИ „Св. Климент Охридски“, С., 2010, 116 стр.
11. **Атанас СЕМОВ (съст.)**, *Двуезичен сборник Взаимоотношенията между националния съд и Съда на ЕС*, УИ „Св. Климент Охридски“, С., 2010, 280 стр.
12. **Бруно АЛОМАР, Себастиан ДАЦИАНО, Кристоф ГАРА**, *Основни въпроси за Европейския съюз*, Център за продължаващо обучение при ЮФ на СУ, УИ „Св. Климент Охридски“, С., 2011, 646 стр.
13. **Александър ДРАГИЕВ, Александър ЯНКОВ, Атанас ДОДОВ, Денчо ГЕОРГИЕВ, Диана КОВАЧЕВА, Маргарит ГАНЕВ**, *Международен арбитраж и международни съдебни институции – том I на сборник Съвременен международно правораздаване (съст. Маргарит Ганев)*, Институт по Международно право, Институт по Европейско право, С., 2011, 438 стр.
14. **Атанас СЕМОВ**, *Съдът на Европейския съюз – том II на Сборник Съвременен международно правораздаване (съст. Маргарит Ганев)*, Институт по Международно право, Институт по Европейско право, С., 2011, 530 стр.
15. **Атанас СЕМОВ (съст. и ред.)**, *Сборник Новият европейски пакт от март 2012 г.*, УИ „Св. Климент Охридски“, С., 2012, 96 стр.

