



Интеграция на
Хартата на
основните права на
Европейския съюз
в българската
държавна
администрация

София, 2024 г.

Аналитичен документ

„Интеграция на хартата на основните права на Европейския съюз в българската държавна администрация“

Автор: Тони Димов е възпитаник на Ловешката езикова гимназия с английски език. Завършва Юридическия факултет на СУ “Св. Кл. Охридски”, специалност право с отличен, през 1998 г. Доктор е по право от 2014 г. след успешна защита на дисертационен труд на тема „Оценка на въздействието на регулирането в България и в Европейския съюз“. От 2021 г. е доцент по право на Европейския съюз от 2021 г. в Института за държавата и правото при Българската академия на науките. Основният фокус на неговите научни и изследователски интереси са теми като по-добро регулиране и законотворчество, регулаторна политика и качество на законодателството, добро управление и защита на основните права на човека. Автор е на над 100 анализа, проучвания и оценки на въздействието в областта на регулирането и нормотворчеството през последните повече от 15 години.

Съ-автор: Георги Бакъов има магистърска степен по специалността „Право“ в Нов български университет. В началото на 2022 г. защитава успешно дисертационен труд по въпроса за връзката на правосубектността и договорната правоспособност на универсалните международни организации и придобива докторска степен по специалността „Международно право и международни отношения“ в Института за държавата и правото при Българска академия на науките. През ноември 2022 г., след успешно проведена процедура, той е назначен на академичната длъжност главен асистент по специалността Международно право и международни отношения в Института за държавата и правото при Българска академия на науките.

ISBN 978-619-7262-51-3

© Институт по публична администрация, 2024

ANALYTICAL DOCUMENT

INTEGRATION OF THE CHARTER OF FUNDAMENTAL RIGHTS OF THE EUROPEAN UNION IN THE BULGARIAN STATE ADMINISTRATION

Abstract: This analytical document is focused on the effort for better integration of the EU Charter of Fundamental Rights into the framework of Bulgarian state administration. The work aims to assist in building the capacity of those engaged in public service to apply this crucial European mechanism for promoting and protecting fundamental rights and Union values. It systematically explores the Charter's content, characteristics, and its binding effect on the Bulgarian state and administration. The document also evaluates the current status of the Charter's application in a national plan, thus identifying potential gaps and challenges. It proposes models for better integration of the instrument's principles and standards into the Bulgarian state administration's work. The ultimate goal is to improve the functionality and effectiveness of mechanisms for protecting the fundamental rights and freedoms of Bulgarian citizens as established by the EU law.

Keywords: EU Charter of Fundamental Rights, European Union, Bulgarian State Administration,
EU Values, Fundamental Rights Protection.

Sofia, 2024

For the author: Tony Dimov is a graduate of the Lovech Language School with English language. He graduated from the Faculty of Law of Sofia University "St. Kl. He received his Doctorate in Law in 2014 after successfully defending his dissertation on "Regulatory Impact Assessment in Bulgaria and the European Union". He has been an Associate Professor of European Union Law since 2021 at the Institute of State and Law at the Bulgarian Academy of Sciences. The main focus of his scientific and research interests are topics such as better regulation and lawmaking, regulatory policy and the quality of legislation, good governance and the protection of fundamental human rights. He is the author of more than 100 analyses, studies and impact assessments in the field of regulation and standard-setting over the last more than 15 years.

Co-author: Georgi Bakyov holds a Master's degree in Law from New Bulgarian University. At the beginning of 2022 he successfully defended his dissertation on the question of the relationship between legal personality and contractual capacity of universal international organizations and obtained a PhD in International Law and International Relations at the Institute of State and Law of the Bulgarian Academy of Sciences. In November 2022, after a successful procedure, he was appointed to the academic post of Senior Assistant Professor in International Law and International Relations at the Institute of State and Law of the Bulgarian Academy of Sciences.

СЪДЪРЖАНИЕ

ВЪВЕДЕНИЕ	7
1. Актуалност на избраната тема.....	7
2. Общи и специфични цели на анализа	7
3. Методи и инструментариум.....	8
ЧАСТ ПЪРВА. ЗНАЧЕНИЕТО НА ХАРТАТА НА ОСНОВНИТЕ ПРАВА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ И НЕЙНОТО ВЛИЯНИЕ ВЪРХУ ПРАВНАТА СИСТЕМА И ПУБЛИЧНОТО УПРАВЛЕНИЕ НА БЪЛГАРИЯ.....	9
I. СЪДЪРЖАНИЕ И ХАРАКТЕРИСТИКИ НА ХАРТАТА.....	9
1. История на Хартата на основните права	9
2. Основни въпроси по съдържанието на Хартата	19
3. Предизвикателствата при разчитане на Хартата	21
4. Характеристики на Хартата	23
II. ДЕЙСТВИЕ И ОБВЪРЗВАЩА СИЛА ЗА БЪЛГАРСКАТА ДЪРЖАВА И НЕЙНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ	26
1. Юридическата сила на Хартата на основните права.....	26
2. Обхват на приложение на Хартата на основните права.....	27
3. Защо публичните органи трябва да зачитат, спазват и насърчават прилагането на Хартата?	31
III. ПРИНОСЪТ НА ХАРТАТА ЗА УТВЪРЖДАВАНЕ НА ПРИНЦИПИТЕ НА ОТВОРЕНОТО УПРАВЛЕНИЕ И ВЪРХОВЕНСТВОТО НА ПРАВОТО	35
1. ЕС в контекста на отвореното управление и върховенството на правото	35
2. Ценностите, върху които почива Хартата.....	37
3. Правото на добра администрация в центъра на принципа на отвореното управление	39
ЧАСТ ВТОРА. РОЛЯТА НА НАЦИОНАЛНИТЕ ИНСТИТУЦИИ И ПУБЛИЧНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ В ПРИЛАГАНЕТО НА ХАРТАТА НА ОСНОВНИТЕ ПРАВА НА ЕС В БЪЛГАРИЯ.....	40
I. НАЦИОНАЛНИТЕ ИНСТИТУЦИИ ПО ПРАВАТА НА ЧОВЕКА В БЪЛГАРИЯ.....	40
1. Функции на националните институции по правата на човека в европейски план.....	40
2. Определение за национална институция по правата на човека	43
3. Видове статут на национални институции по правата на човека и тяхната многопластова роля	44
II. МЕХАНИЗМЪТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ ЗА ДЕМОКРАЦИЯ, ВЪРХОВЕНСТВО НА ПРАВОТО И ОСНОВНИ ПРАВА И ГОДИШНИТЕ ДОКЛАДИ ПО НЕГО.....	47

1. Институционалното противопоставяне при търсене на най-добрия подход.....	47
2. Европейският механизъм за върховенството на закона.....	48
III. АГЕНЦИЯТА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ ЗА ОСНОВНИТЕ ПРАВА И НЕЙНИТЕ ГОДИШНИ ДОКЛАДИ.....	51
1. Функции на Агенцията на Европейския съюз за основните права.....	51
2. Докладите на Агенцията за основните права.....	52
3. По-важни констатации за актуалното положение на основните права на човека на европейско и национално равнище.....	53
ЧАСТ ТРЕТА. ЗАЩИТА НА ПРАВАТА НА ГРАЖДАНИТЕ НА ПРАКТИКА ЧРЕЗ ПРИЛАГАНЕТО НА ХАРТАТА НА ОСНОВНИТЕ ПРАВА В БЪЛГАРИЯ	56
I. НАЧИНИ ЗА ИНТЕГРИРАНЕ НА ХАРТАТА В РАБОТНАТА КУЛТУРА НА БЪЛГАРСКАТА ПУБЛИЧНА АДМИНИСТРАЦИЯ	56
1. Основни предпоставки за интегрирането на Хартата в процеса по вземане на решения	56
2. Новият механизъм за интегриране на Хартата в ежедневната дейност на българската администрация.....	59
3. Специализираното звено за връзка по въпросите на Хартата (Charter Focal Point)	60
II. ОБУЧИТЕЛНИ МАТЕРИАЛИ ЗА ПРАВОТО НА ДОБРА АДМИНИСТРАЦИЯ ПО ХАРТАТА	63
1. Философия на обучението по основните права.....	63
2. Фокусът на учебните материали – правото на добра администрация.....	63
3. Разработване на учебни казуси и практики по прилагане на Хартата от администрацията у нас	64
ОСНОВНИ ЗАКЛЮЧЕНИЯ ОТ ПРОВЕДЕНИЯ АНАЛИЗ	65

Списък на използваните съкращения

АЕСОП	Агенция на Европейския съюз за основните права
ЕИО	Европейска икономическа общност
ЕК	Европейска комисия
ЕКПЧ	Европейска конвенция за правата на човека
ЕО	Европейски общности
ЕП	Европейски парламент
ЕС	Европейски съюз
ИПА	Институт по публична администрация
КЗД	Комисия за защита от дискриминация
МКК	Международен координационен комитет на националните институции за насърчаване и защита на правата на човека
НИПЧ	Национална институция по правата на човека
НС	Народно събрание
ОИСР	Организация за икономическо сътрудничество и развитие
ООН	Организация на обединените нации
ПМС	Постановление на Министерски съвет
ХОПЕС	Харта на основните права на Европейския съюз

ВЪВЕДЕНИЕ

1. Актуалност на избраната тема

Хартата на основните права на Европейския съюз представлява фундаментален общностен правен инструмент, утвърждаващ гражданските, политическите, икономическите и социалните права на гражданите в Европейския съюз. Тя става правно обвързваща за България с влизането в сила на Договора от Лисабон през 2009 г.¹ Инструментът играе особено важна роля в укрепването на принципите на доброто управление и върховенството на правото. Въз основа на разписаното в нея се насърчават практиките на по-доброто регулиране на обществените процеси и се дава тласък на инициативите, които се стремят към по-голяма прозрачност, отчетност и отговорност в управлението. Хартата (ХОПЕС) служи на общностното право, като осигурява стабилна рамка за защита на правата на гражданите и подкрепя демократичните процеси в държавите членки. Тя е и основен рефериращ към националните съдилища и публичните администрации документ, който трябва да тълкуват и прилагат европейското законодателство по такъв начин, че то да бъде в съответствие със стандартите за правата на човека в ЕС.

Според годишните доклади на Агенцията на ЕС за основните права (АЕСОП), обаче все още продължават да съществуват постоянни пропуски в прилагането на Хартата. И България не е изключение. Това се дължи до голяма степен на значителното непознаване на този инструмент и на ерозираща същност на института на „правата на човека“ в национален план. Така, въпреки посочената значимост на акта, „правата на човека“ все повече напускат публичноправния наратив в България, а за държавния апарат инструментът се оказва до голяма степен непонятен нормативен документ. Интегрирането на ХОПЕС в българската държавна администрация е не само задължително, но и представлява значителна стъпка напред в привеждането в съответствие на българското управление със стандартите за правата на човека и ценностите на ЕС.

2. Общи и специфични цели на анализа

Този аналитичен материал е фокусиран върху усилията за интегриране на Хартата на основните права в работата на българската държавна администрация. Целта му е да се подпомогне изграждането на капацитет на държавната администрация за прилагането на този важен европейски механизъм за насърчаване и защита на основните права в България и да се повиши осведомеността и разбирането сред държавните служители и широката общественост относно значението на Хартата, чието добро познаване е задължително за тяхната работа. Сред задачите на труда е и да допринесе за подобряване на качеството на управлението и да гарантира, че България отговаря напълно на стандартите на ЕС в областта на защитата на правата на човека. Крайната цел на материала е да се подобрят функционалността и ефективността на механизмите за защита на основните права и свободи на българските граждани, утвърдени от правото на ЕС.

Разработването на този документ включва изследване и анализ на съдържанието, характеристиките и действието на Хартата в контекста на правната система и публичното управление на България, с оглед на това да бъде оценено текущото положение по прилагане на акта, да се идентифицират потенциалните пропуски и предизвикателства и да се

¹ Договор от Лисабон за изменение на Договора за Европейския съюз и на Договора за създаване на Европейската общност (ОВ С 306, 17.12.2007 г.), в сила от 1 декември 2009 г.

предложат модели за по-добра интеграция на неговите права и принципи в работата на българската държавна администрация.

Специфичните цели включват още систематичен анализ за разбирането на значението и влиянието на Хартата, проучване на ролята на националните институции по правата на човека (НИПЧ), идентифициране на дефицити и предлагане на приложими стратегии за подобряване на прилагането на основните права в работната култура на българската администрация, с което ще се допринесе и за по-широки дискусии относно ефективността и прозрачността на работа на българската публична администрация.

Европейската комисия нееднократно припомня, че за безпроблемното интегриране и поддържане на ценностите на Хартата на основните права в публичния сектор в държавите членки е жизненоважно да се създаде съответното специализирано звено (Focal Point), посветено специално на тази цел. Този емпиричен субект трябва да действа като централен координационен и информационен център в архитектурата на системата на държавното управление, като играе необходимата роля в хармонизирането, координирането и стимулирането на процеса по интегриране на принципите на Хартата на различни нива на управление. Прилагането на такъв подход може да бъде ефективно постигнато чрез тристепенния механизъм „3-С“, който предлага структуриран и целенасочен модел за интегриране на културата на зачитане на основните права в ежедневната дейност на българската администрация.

3. Методи и инструментариум

Методологията на това изследване има за цел да предложи подробно и задълбочено изследване на това как ХОПЕС може да се инкорпорира в работата на българската публична администрация. Тя включва разнообразие от изследователски методи и инструменти, включително, но не само, геополитически анализ, нормативен анализ, исторически преглед, сравнителни изследвания и др. Обхватът на изследването покрива богата колекция от законодателни текстове, международни споразумения, актове от правото на ЕС, нормативни актове, научни статии, аналитични доклади и актуални сведения от международни бази данни.

ЧАСТ ПЪРВА. ЗНАЧЕНИЕТО НА ХАРТАТА НА ОСНОВНИТЕ ПРАВА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ И НЕЙНОТО ВЛИЯНИЕ ВЪРХУ ПРАВНАТА СИСТЕМА И ПУБЛИЧНОТО УПРАВЛЕНИЕ НА БЪЛГАРИЯ

I. СЪДЪРЖАНИЕ И ХАРАКТЕРИСТИКИ НА ХАРТАТА

1. История на Хартата на основните права

През последните пет десетилетия Европейският съюз (ЕС) постигна забележителен напредък в защитата и зачитането на основните права. Създаването и прилагането на Хартата на основните права представляват фундаментални стъпки в пътя на Съюза, които значително укрепват неговата цялост и легитимност. Официално провъзгласена в Ница на 7 декември 2000 г. от ръководителите на Парламента, Комисията и Съвета², Хартата придобива законна сила през декември 2009 г. след влизането в сила на Лисабонския договор. Представляваща първият всеобхватен каталог за правата на човека на ЕС, тя обхваща широк набор от ценности, включващи граждански, политически, икономически и социални права. Хартата играе решаваща роля за връзката на институциите на ЕС с неговите граждани, насърчавайки принципа на човекоцентризма в Европа.

ХОПЕС има богата и поучителна история, която проследява еволюцията на правата на човека в контекста на европейската интеграция. Нейният генезис отразява стремежа на Европейския съюз да укрепва защитата на правата и свободите на своите граждани, като същевременно подчертава важността на тези ценности в европейския проект. Разглеждането на историята на ХОПЕС е от съществено значение, защото ни предоставя важни уроци и контекст за разбирането на сегашното състояние на правата на човека в ЕС. Генезисът на инструмента напомня за значителните усилия на бележити личности за укрепване на правата и свободите на гражданите в Европа и как те са се развивали с времето. Разглеждането на историята на Хартата ни помага да разберем по-добре и правния контекст, а именно, по какъв начин тя се интегрира в правната рамка на ЕС след приемането на Договора за Европейския съюз и каква роля играе в съвременния европейски нормативен ред. Изучаването на историята на Хартата на основните права на ЕС ни помага да ценим нейната важност и значението ѝ за защитата на правата на човека и демократичните ценности в Европейския съюз. С нея се подчертава и значимата роля на Европейския парламент, който се превръща в основен двигател на процеса. Значимата роля на институцията в разработването и приемането на Хартата подчертава демократичния характер на процеса по внедряване на основните права като ценност на Съюза. Европейският парламент отразява волята и интересите на гражданите на общността. Това означава, че Хартата не само представлява важен правен инструмент за защита на правата

² Илиева, И. Хартата за основните права на човека в Европейския съюз, сп. „Правна мисъл“, бр. 1/2001, с. 73-74.

на човека, но и символизира демократичното участие на гражданите в процесите на вземане на решения на европейско ниво³.

В самото начало на Общността въпросът за основните права не стои на дневен ред. Договорът от 1957 г. за създаване на Европейската икономическа общност (ЕИО) пропуска каквото и да е споменаване на защитата на основните права на гражданите. Причината за това произтича от ограниченото тогава гледище на авторите на договора, които го разглеждат предимно като икономическо споразумение, без необходимост от пряко въздействие върху защитата на правата на човека.

За разлика от ЕИО, Съветът на Европа възприема значително различен подход, отдавайки първостепенно значение на правата на човека. Този акцент бива илюстриран с приемането на ЕКПЧ през 1950 г.⁴, която дълго време служи като еталон в тази посока. Тази перспектива на negliжиране на въпросите за общностна защита на основните права бива отразена и в ранната съдебна практика на Съда на Европейските общности, който се противопоставя на усилията на страните да се позовават на основните си права. Преобладаващото убеждение е, че защитата на нарушените тогава единствено национални конституционни принципи е извън обхвата на компетентността на Общността.

Визията за общностно признаване на основните права се развива постепенно с течение на времето. Но за това е необходима важна предпоставка – да се подсигури предимството на правото на Съюза пред вътрешното национално право на държавите членки. Европейският парламент започва все по-силно да застъпва подобна позиция. Това е важно условие за задълбочаване на въпроса за основните права в общностен контекст. Още от 60-те години на миналия век той все по-често подчертава значението на признаването на превъзходството на правото на Общността над законите на отделните държави членки. От гледна точка на Парламента, поддържането на върховенството на правото на Общността е от изключително значение. Този принцип предвижда, че гражданите са еднакво защитени от правото на ЕС и нито един национален съд или трибунал не може да отхвърли прилагането на решение на Общността на основание, че то може да наруши свободите, залегнали в национална конституция⁵.

³ Прекият избор на членове на Европейския парламент датира още от 1979 г. Това бележи значителна промяна в демократичния процес на Европейския съюз. Преди това членовете на Европейския парламент се назначават от съответните национални парламенти. Тази промяна отличава Европейския парламент от други международни органи като Парламентарната асамблея на Съвета на Европа или Панафриканския парламент, където членовете все още се назначават, а не се избират пряко. Първата сесия на пряко избрания Европейски парламент е проведена на 17 юли 1979 г. и представлява значим исторически момент. Избирането на Симон Вейл за председател на Парламента е забележително не само защото това е първата сесия от този вид, но и защото Вейл става първата жена председател на Европейския парламент от създаването му като Обща асамблея. Избирането ѝ представлява значителна стъпка в насърчаването на равенството между половете на високи политически позиции в Европейския съюз.

⁴ Ратифицирана със закон, приет от Народното събрание на 31 юли 1992 г. - ДВ, бр. 66 от 1992 г. В сила за Република България от 7 септември 1992 г.
В Решението от 5 февруари 1963 г. по делото *Van Gend en Loos срещу Nederlandse Administratie der Belastingen* (дело 26/62)⁵ и по-специално по втория въпрос относно компетентността на съда, бива постановено, че правилата, приети от институциите на ЕС, могат да създават законни права, които могат да бъдат упражнявани както от физически, така и от юридически лица пред съдилищата на държавите членки. Следователно правото на ЕС има пряко действие.

В свое решение по придобило широка известност дело⁶ Съдът доразвива принципа на предимството на съюзното право и възприема идеята, че целите на договорите биха били подкопани, ако правото на ЕС може да бъде подчинено на националното право. Тъй като държавите членки са прехвърлили определени правомощия на ЕС, те са ограничили суверенните си права и следователно, за да бъдат ефективни нормите на ЕС, те трябва да имат предимство пред всички разпоредби на националното право, включително конституциите.

В този период Съдът на ЕС потвърждава принципите на прякото действие и върховенството на правото на ЕС, но отказва да оцени съвместимостта на своите решения с националните и конституционните закони на държавите членки⁷. Това поражда опасения сред някои национални съдилища относно потенциалните последици за защитата на конституционните ценности, включително основните права. Ако правото на ЕС има предимство пред вътрешното конституционно право, се приема, че може да има риск от посегателство върху основните права, защитавани на национално ниво.

За да се справят с този теоретичен проблем, през периода 1973 – 1974 г. конституционните съдилища на Германия и Италия потвърждават правомощията си да преразглеждат законодателството на ЕС, за да гарантират съответствието му с конституционно закрепените права⁸. Това развитие на юриспруденцията подтиква Съда на ЕС да признае в съдебната си практика принципа на спазване на основните права, като потвърди, че тези права са включени в общите принципи на правото на ЕС, защитени от Съда⁹. Бива признато, че тези принципи се коренят в споделените конституционни традиции на държавите членки¹⁰ и в международните договори за защита на правата на човека, по които държавите членки са страни¹¹, включително Европейската конвенция за правата на човека¹², респективно са обвързани на наднационално ниво¹³.

И въпреки че правата на човека не са били централен фокус за ранната Европейска общност, Европейският парламент отново демонстрира своя далновиден подход, като се заема да включи тези въпроси в своята сфера на компетентност, разглеждайки ги като основна ценност на Съюза и по този начин да ги въздигне като важна част от европейската интеграция. Докато правният дебат през 70-те години относно основните права се развива като диалог между конституционните съдилища и Европейския съд, Парламентът започва

⁶ Costa срещу ENEL. Решение на Съда по дело 6 от 15 юли 1964 г. Flaminio Costa срещу E.N.E.L. Искане за преюдициално заключение: Giudice conciliatore di Milano - Италия. Дело 6-64.

⁷ Дело Сторк 1/58; *Ruhrkohlen-Verkaufsgesellschaft*, 36, 37, 38–59 и 40–59. Judgment of the Court of 4 February 1959. Friedrich Stork & Cie v High Authority of the European Coal and Steel Community. Case 1/58; Judgment of the Court of 15 July 1960. Präsident Ruhrkohlen-Verkaufsgesellschaft mbH, Geitling Ruhrkohlen-Verkaufsgesellschaft mbH, Mausegatt Ruhrkohlen-Verkaufsgesellschaft mbH and I. Nold KG v High Authority of the European Coal and Steel Community. Joined cases 36, 37, 38-59 and 40-59.

⁸ Дело Solange I, BverfGE 37, 291, 29 May 1974; и Дело Frontini v Ministero delle Finanze, 1973.

⁹ Дело Stauder: Judgment of the Court of 12 November 1969. Erich Stauder v City of Ulm - Sozialamt. Reference for a preliminary ruling: Verwaltungsgericht Stuttgart - Germany. Case 29-69.

¹⁰ Дело Internationale Handelsgesellschaft: Judgment of the Court of 17 December 1970. Internationale Handelsgesellschaft mbH v Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel.

Reference for a preliminary ruling: Verwaltungsgericht Frankfurt am Main - Germany. Case 11-70.

¹¹ Дело Nold: Judgment of the Court of 14 May 1974. J. Nold, Kohlen- und Baustoffgroßhandlung v Commission of the European Communities. Case 4-73.

¹² Дело Rutili: C-36/75 - Rutili v Ministre de l'intérieur.

¹³ Европейски парламент. Защита на ценностите съгласно член 2 от ДЕС в ЕС. с. 1-2. https://e-justice.europa.eu/563/BG/part_i__protecting_fundamental_rights_within_the_european_union

да играе още по-активна роля в сферата на правата на човека. За институцията защитата на основните права в рамките на Общността се превръща в неотложен политически въпрос.

С доклад от 1971 г. относно различни предложения за директиви, който бива представен на пленарната сесия на Европейския парламент през същата година, докладчикът насочва вниманието на Парламента към факта, че парламентарните комисии, преразглеждащи направените предложения, поставят под въпрос степента, в която държавите членки могат да бъдат насърчавани, съгласно член 100 от Договора за ЕИО, да коригират националното си законодателство по начин, който може да ограничи прекалено много някои основни права, защитени от техните конституции¹⁴.

Но конкретната дискусия относно основните права официално започва едва две години по-късно. На 4 април 1973 г. докладчикът Леон Жозо-Марине¹⁵ представя нарочен доклад относно защитата на основните права на гражданите в държавите членки. Той подчертава, че макар концепцията за основните права към онзи момент да изглежда абстрактна, тя има огромно значение в ежедневието на гражданите. По това време много хора не са запознати или не могат да дефинират основните права, а тяхното признаване варира в различните държави, което буди безпокойство. Предизвикателството, на което се обръща внимание, е да се гарантира защитата на правата на гражданите на държавите членки, когато могат да бъдат неблагоприятно засегнати от процеса на икономическа интеграция.

В този дух, Европейският парламент призовава Комисията да представи доклад, който да очертае как тя възнамерява да предотврати нарушаването на основните права, заложи в конституциите на държавите членки по време на създаването и развитието на европейското право. Така, на ниво Европейски общности единствено Парламентът работи за преодоляване на пропуските в учредителните актове по отношение на правата на гражданите, въпреки че по това време не разполага със значителни правомощия.

В друг известен доклад от 29 декември 1975 г. Лео Тиндеманс¹⁶ подчертава важността на предприемането на конкретни стъпки за приближаване на гражданите до европейските институции. Това включва защита на основните права, което се очертава като особено предизвикателна задача по онова време. Докладчикът предлага Европейският съвет да инструктира институциите да намерят възможно най-добрите подходи за признаване и защита на основните права. Той изразява вяра, че всички лица трябва да имат правото директно да обжалват пред Съда на ЕС всеки акт на институция, нарушаващ тези основни права. Освен това той подчертава желанието на Европейската комисия в крайна сметка да интегрира основните права като основен елемент на правно обвързаната общност и да ги включи в учредителния акт на Общността.

Въпреки тези стъпки, 70-те години на миналия век остават период, в който европейските политически институции правят изключително ограничени препратки към основните права. Това се обосновава главно с икономическата криза, която е в ход тогава. Това е период, в който се появяват няколко необвързващи политически документа, като Декларацията за европейската идентичност, приета в рамките Европейската среща на върха

¹⁴ Вж. повече за ролята на Европейския парламент в дебата за гражданските права в European Parliament. Building Parliament: 50 Years of European Parliamentary History. European Parliament – 50th birthday series, 2009.

¹⁵ Представява Франция в Европейския парламент от 1966 до 1978 г. и председателства Правната комисия между 1971 и 1983 г.

¹⁶ Министър-председател на Белгия от 25 април 1974 до 20 октомври 1978 г. и депутат в Европарламента в периодите 1979 – 1981 и 1989 – 1999 г.

в Копенхаген (14-15 декември 1973 г.)¹⁷, която изрично подчертава значението на демокрацията, върховенството на закона, социалната справедливост и зачитането на правата на човека като крайъгълни камъни на европейската международна идентичност.

През 1977 г. Европейският парламент, Съветът и Комисията приемат Съвместната декларация за основните права¹⁸. Тя също подчертава изключителната важност на правата на човека в съответствие с конституциите на държавите членки и Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи. Декларацията обаче се разглежда по-скоро като политическо потвърждение на съществуващата съдебна практика, отколкото като силен ангажимент за активна роля на институциите на Съюза като пазители на основните права.

Следващото значимо събитие идва в резултат на теченията за включването на разпоредбите на Европейската конвенция за правата на човека в правната рамка на Общността. Това се случва с резолюция, предложена от Марио Скелба¹⁹ в Европейския парламент. Приета на 16 ноември 1977 г., резолюцията изразява надеждата, че Европейската конвенция за правата на човека, заедно с последващите ѝ протоколи, ще бъдат признати като неотделима част от Договорите за създаване на Европейските общности. В резолюцията се подчертава, че зачитането на правата на човека и насърчаването на демокрацията са основни принципи, залегнали в основата на членството в Европейската общност.

През 1978 г. и Европейският съвет официално заявява, че „зачитането и поддържането на представителната демокрация и правата на човека във всяка държава членка са основни елементи на членството в Европейските общности“²⁰. Тези стъпки оказват важно влияние върху развитието на правата на човека и демократичните ценности в рамките на Европейския съюз. Всичко това води до друго значимо събитие от този период - проведената във Флоренция в периода 26-28 октомври 1978 г. кръгла маса на тема „Специални права и харта за правата на гражданите на Европейската общност“²¹.

След това силно идейно начало, в нарочен меморандум от 2 май 1979 г. Комисията очертава необходимите стъпки за присъединяването на Европейските общности към Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи. В подкрепа на присъединяването Комисията представя убедителни аргументи, включително потенциала за повишаване на глобалната репутация на Европа като регион, ангажиран със свободата и демокрацията, както и укрепване на защитата на основните права в рамките на Общността и нейните институции²².

¹⁷ http://www.cvce.eu/obj/declaration_on_european_identity_copenhagen_14_december_1973-en-02798dc9-9c694b7d-b2c9-f03a8db7da32.html.

¹⁸ https://www.cvce.eu/en/obj/joint_declaration_by_the_european_parliament_council_and_the_commission_concerning_the_protection_of_fundamental_rights_and_the_echr_luxembourg_5_april_1977-en-9b6086c8-9763-4355-bf66-3699f1d78b79.html.

¹⁹ 33-тият министър-председател на Италия в периода от февруари 1954 г. до юли 1955 г. той е бил и президент на Европейския парламент от март 1969 г. до март 1971 г.

²⁰ European Council. „European Council Agrees on Joint Economic Moves and Sets Date for Direct Elections“ Background Note No. 8/1978, April 26, 1978.

²¹ Proceedings of the round table on 'special rights and a charter of the rights of the citizens of the European Community' and related documents. Florence, 26 to 28 October 1978.

²² European Commission. „COM(79)210.“In Archives Historiques de la Commission, Collection Reliée des Documents "COM", Vol. 1979/0090.

<https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:51979DC0210&from=EN>

Европейският парламент, по-специално неговият Комитет по политически въпроси, който силно подкрепя присъединяването на Европейските общности към Конвенцията, изразява своята подкрепа и вярва, че защитата на основните права ще има положителни последици за по-широките принципи на демокрацията и засиленото индивидуално участие в действия от общностен интерес. Поради това се разглежда дейността на институциите на Общността за поддържане на принципа за равенство на всички индивиди не просто като формално правно признание, а като съществена предпоставка за напредък на организацията.

През 1981 г. Комитетът по политически въпроси получава разрешение да състави годишен доклад за правата на човека в световен мащаб, докато Комитетът по развитие и сътрудничество получава право да предложи своята гледна точка по въпроса. Паралелно с това, през 80-те години Европейският парламент се превръща в проактивна сила в кампанията срещу смъртното наказание, заемайки пионерска позиция по въпроса. На 21 ноември 1980 г. той приема първата си резолюция, изискваща спешен дебат и настоява държавите членки да премахнат напълно смъртното наказание.

През 1982 г. Алтиеро Спинели (наричан „Пророка на ЕС“), италиански евродепутат, демонстрира далновидност в своя влиятелен доклад относно проектодоговора за създаване на Европейския съюз от 1984 г.²³ В доклада си Спинели посочва, че ЕС ще защитава основните права като *„защитава достойнството на личността и предоставя на всяко лице под неговата юрисдикция основни права и свободи, произтичащи от общите принципи на конституциите на държавите членки и Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи“*. Освен това в проектодоговора се посочва, че в рамките на петгодишен период Съюзът ще вземе решение относно присъединяването си към Европейската конвенция за правата на човека.

В началото на 80-те години Европейската общност се изправя пред множество предизвикателни проблеми, включително бюджетни дисбаланси, което довежда до период на европесимизъм. Възстановяването на положителната траектория за Европа и предлагането на алтернативни решения на гражданите се оказва трудно. Така, този проект на договор се проваля, тъй като е приет от Европейския парламент под ръководството на Алтиеро Спинели, но не е приет от Съвета, който има различни приоритети по това време, свързани с укрепване целостта на Съюза.

В края на 80-те и началото на 90-те години на миналия век Европейският парламент продължава усилията си за разширяване на правомощията си в посока защита на основните права. Краят на Студената война предизвиква преоценка на демократичните принципи, с голяма надежда, произтичаща от разпространението на идеите за свобода, започнали с падането на Берлинската стена. Този период е белязан от значителни геополитически промени и дава тласък за решаване на фундаментални въпроси, свързани с демокрацията и правата на човека.

През 1989 г., с приемането на резолюция, основана на доклада Де Гюхт, Европейският парламент прави значителни крачки към създаването на Хартата на основните права. Докладът на Карел Де Гюхт²⁴ подчертава три различни подхода към дискусиите относно основните права и тяхното признаване. Първият подход предлага решение, при което Съдът ще бъде водещата интуиция, гарантира спазването на основните права въз основа на общи

²³ Вж. повече за Проекта „Спинели“ в European Parliament. Policy Department C, Citizens' Rights and Constitutional Affairs. "Altiero Spinelli - European Federalist." Constitutional Affairs. European Parliament, PE 410.673 p. 43.

²⁴ Става член на Европейския парламент през 1980 г. и изпълнява този мандат до 1994 г.

конституционни принципи на държавите членки и съответните международни и европейски инструменти, по-специално ЕКПЧ. Вторият подход подкрепя присъединяването на Европейската общност към ЕКПЧ, за да се предостави каталог на правата на човека за прилагане в правото на Общността. Този подход обаче се изправя пред технически и политически пречки. Третият подход подчертава ролята на Европейския парламент като законодател, избран чрез всеобщи преки избори, който би могъл да изготви Декларация за основните права и свободи и рутинно да обсъжда тази тема.

След дискусии около проектодоговора за създаване на Европейския съюз, който за първи път въвежда концепцията за правата на човека в европейска конституция, Европейският парламент приема и първият по-сериозен акт в тази посока, а именно Декларацията за основните права и свободи на 12 април 1989 г. Този документ служи като каталог на основните права, които трябва да се спазват от институциите на Общността, включително тези, които не са изрично признати от конституциите на държавите членки, като защита на околната среда и защита на потребителите. Декларацията е считана за първия формален европейски предшественик на Хартата на основните права²⁵. През декември същата година, по време на заседанието на Европейския съвет в Страсбург, 11 държави членки (с изключение на Обединеното кралство) приемат Хартата на основните социални права на работниците²⁶, вдъхновена от Европейската социална харта и някои конвенции на Международната организация на труда. Въпреки това Европейският парламент изразява разочарованието си, че не е участвал в подготвителната работа и съжалева, че приетият документ остава необвързващ.

Все пак, една от основните цели в дневния ред на Европейската икономическа общност в началото на 90-те години на миналия век остава постигането на по-голяма икономическа и политическа интеграция. Дискусиите по този важен въпрос започват в Рим през декември 1990 г. и достигат кулминацията си в Маастрихтското европейско Заседание на Съвета в края на 1991 г. Произтичащата междуправителствена конференция довежда до подписването на Договора от Маастрихт на 7 февруари 1992 г.²⁷ Това предоставя нова възможност за разглеждане и на въпроса за общностен каталог на основните права на Европейския съюз.

По време на преговорите по Договора от Маастрихт Европейският парламент полага значителни усилия да убеди правителствата да направят Декларацията за основните права и свободи правно обвързваща. Тези усилия се оказват неуспешни и декларацията остава с предимно морална стойност. Независимо от това, Договорът от Маастрихт установява основните права като основополагащи принципи на Европейския съюз, като изрично в преамбюла си посочва, че Съюзът е основан на принципите на "свобода, демокрация, зачитане на правата на човека и основните свободи и върховенството на правото". Въпреки това, Договорът от Маастрихт не предоставя на ЕС специфични правомощия, свързани с основните права в рамките на държавите членки, нито може да служи за правно основание за разработване на последователна политика за правата на човека. От една страна Договорът разширява правомощията на Европейския парламент, но от друга, мандатът на Парламента по отношение на правата на човека остава стеснен.

²⁵ The EU Charter of Fundamental Rights. A Commentary. Eds: Peers, S. Et. Al. Hart Publishing, 2014, p. 1.1

²⁶ <https://www.eurofound.europa.eu/en/european-industrial-relations-dictionary/community-charter-fundamental-social-rights-workers>

²⁷ Treaty on European Union. Official Journal C 191, 29/07/1992 P. 0001 – 0110.

Периодът от 1992 г. до 1997 г. отново е белязан от криза. Доверието в ЕС намалява и това подтиква институциите на ЕС и държавите членки да обмислят начини за съживяване на Съюза. Една от потенциалните възможности е именно укрепването на ангажимента на ЕС към правата на човека чрез присъединяване на Европейската общност към Европейската конвенция за правата на човека. Със своите резолюции Европейският парламент продължава да подчертава необходимостта от създаване на каталог от права на човека на общностно ниво. Парламентът също системно се застъпва и за присъединяване към ЕКПЧ.

Въпреки това през март 1996 г. този път е блокиран от Становище 2/94 на Европейския съд, според което Общността няма компетентност да приема правила или да сключва международни споразумения за правата на човека²⁸. По-късно Договорът от Лисабон решава този важен проблем, като въвежда член 6, параграф 2, който налага задължението за присъединяване на Европейския съюз към ЕКПЧ²⁹, въпреки че процесът още не е завършен³⁰.

През юни 1997 г. се случва нова съществена крачка в утвърждаването на правата на човека на общностно ниво. Европейският парламент приема резолюция за премахване на смъртното наказание, призовавайки всички европейски държави да ратифицират Втория факултативен протокол (ОПТ 2) от 1989 г. към Международния пакт за граждански и политически права, насочен към премахване на смъртно наказание. Парламентът също така препоръча ЕС да внесе резолюция в Общото събрание на ООН за универсален мораториум върху екзекуциите. Тези действия подчертават нарастващата инерция в Европейския парламент за още по-голямо зачитане на правата на човека³¹.

През май 1999 г. следва нов пробив в посока укрепване института на закрила на основните права на човека на общностно ниво. Договорът от Амстердам (чл. 6) от 1999 г.³² въвежда общия принцип на зачитане на правата на човека и основните свободи, заедно с разпоредби за санкции в случаи на сериозни и постоянни нарушения от държава членка.

²⁸ Hodgkinson, P. The International Library of Essays on Capital Punishment, Volume 2. Taylor and Francis Group. 2016, p. 22.

²⁹ Това означава, че ЕС, както и неговите държави членки, сега подлежат на съдебен контрол по отношение на зачитането на основните права, от страна на външен съдебен орган, а именно Европейския съд по правата на човека. Освен това гражданите на ЕС, както и гражданите на трети държави, които се намират на територията на ЕС, имат правото да предявят пряко жалби пред ЕСПЧ, основавайки се на разпоредбите на ЕКПЧ и правните актове, приети от ЕС, точно както могат да оспорват правните актове на държавите членки на ЕС. През 2010 година, след влизането в сила на Договора от Лисабон, ЕС започва преговори със Съвета на Европа относно проект на споразумение за присъединяване към ЕКПЧ. Този процес приключва през април 2013 година. През юли 2013 г. Комисията отправя искане до Съда на Европейския съюз за оценка на съвместимостта на това споразумение с Договорите. На 18 декември 2014 година Съдът на ЕС издава отрицателно становище, указвайки, че проектът на споразумението може да засегне неблагоприятно специфичните характеристики и автономност на правото на ЕС. Вж. Document 62013CV0002. Становище на основание член 218, параграф 11 ДФЕС - Проект на международно споразумение - Присъединяване на Европейския съюз към Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи - Съвместимост на този проект с Договорите за ЕС и за функционирането на ЕС.

Становище 2/13. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX:62013CV0002>

³⁰ След разсъждения и обсъждания относно начините за преодоляване на въпросите, повдигнати от Съда на ЕС, ЕС и Съветът на Европа възобновяват преговорите през 2019 година, които продължават и днес. Европейски парламент. Защита на ценностите, с. 2-3.

³¹ European Parliament. Report on the Communication from the Commission 'Agenda 2000 - for a stronger and wider Union'.

³² Договор от Амстердам. OJ C 340, 10.11.1997, p. 1–144. Document 11997D/TXT. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX:11997D/TXT>.

Страните кандидатки за членство също се очаква да спазват тези принципи, за да се присъединят към ЕС. Договорът от Амстердам допълнително засилва и принципа на недискриминация, позволявайки на Съвета с единодушие да предприеме мерки за борба с дискриминацията, основана на различни основания. Договорът обаче също не ускорява в кой знае каква степен присъединяването към ЕКПЧ.

В своята резолюция относно Договора от Амстердам, Европейският парламент призовава за създаването на специална харта на основните права на Съюза. През юни 1999 г. Европейският съвет се събира в Кьолн и предприема значителни стъпки в отговор на искането на Европейския парламент като държавните и правителствени ръководители вземат решение, че „основните права, приложими на равнището на Съюза, трябва да бъдат консолидирани в харта и по този начин да станат по-очевидни“.³³ Насърчена от немското председателство, се създава работна група, отговорна за изготвянето на Харта на основните права за Европейския съюз.

Решението за изготвяне на Харта на основните права на Европейския съюз, както е приложено към заключенията на председателството от срещата на върха в Кьолн, е напълно в съответствие с един от най-ранните стремежи на Европейския парламент. Съдържанието на Хартата и съставът на орган, отговорен за нейното изготвяне, биват очертани още на самата среща. Този орган следва да се състои от представители на държавните и правителствените ръководители, председателя на Европейската комисия, членовете на Европейския парламент и националните парламенти. Участието на националните парламенти в процеса на изготвяне се разглежда като стъпка за повишаване легитимността на Хартата в очите на обществеността, като следва да отговаря на опасенията относно сложните европейски механизми за вземане на решения. За участие са поканени и наблюдатели от Съда на ЕС, Икономическия и социален комитет, Комитета на регионите, както и граждански организации и експерти.

Очертава се предварителната цел Хартата да бъде завършена до края на 2000 г., за да бъде представена на срещата на Европейския съвет в Ница. Взема се решението, че инструментът трябва да възприеме отворен и иновативен подход, надхвърлящ простото описание на съществуващите правни разпоредби за права на човека. Тя следва да има за цел да надмине Европейската конвенция за правата на човека и да служи като съвременна декларация за връзката между отделните граждани и развиващата се наднационална и транснационална система на управление в Европа. Работата по съставяне на проекта на Хартата на основните права на Европейския съюз продължава с точно определен график. По време на заседанието си в Тампере на 15 октомври 1999 г. Европейският съвет определя състава на 62-членен орган, който приема по-престижното наименование „Конвент“. Така Хартата се превръща в първия акт, който се изработва от конвент в рамките на ЕС.³⁴

Този орган се свиква за своята учредителна сесия на 17 декември 1999 г., където Роман Херцог, бившият президент на Федерална република Германия, бива избран за негов председател. Комитетът за изготвяне на Хартата, известен като „Големият комитет“, се състои от председател Роман Херцог, двама заместник-председатели, Иниго Мендес де Виго, представляващ Европейския парламент, и Гунар Янсон, представляващ националните парламенти, заедно с други представители от ръководителите на държави и правителства и Европейската комисия. Органът има три работни групи, насочени към граждански и

³³ Conclusions of the Presidency. Cologne European Council, 3-4 June 1999.

https://www.europarl.europa.eu/summits/kol1_en.htm.

³⁴ <https://www.civitas.org.uk/eu-facts/eu-overview/charter-of-fundamental-rights/>

политически права, икономически и социални права и права, свързани с европейското гражданство. Процесът на изготвяне на Хартата в действителност включва участието на наблюдатели, както е планирано, включително представители от Съда на Европейските общности и Съвета на Европа, както и представител на Европейския съд по правата на човека. Няколко други европейски органи също са поканени да изразят своите възгледи. Това действие насърчава по-отворен и демократичен подход в сравнение с предишни междуправителствени конференции.

Предизвикателствата при разработването на Хартата включват и съгласуване на приетите текстове с различията между националните правни системи и различни тълкувания на правата в държавите членки на ЕС. Задачата е да се създаде ясна и достъпна правна рамка, включваща правата от Европейската конвенция за правата на човека и други източници, като се вземат предвид и компетентността и целите на ЕС. Въпросът за правно обвързващия характер на Хартата също е предмет на дебат, като някои подкрепят идеята за тя да е единствено като политическа декларация, а други търсят правно обвързващо действие. Конвентът провежда множество неофициални срещи за разглеждане на тези въпроси. Европейският парламент, който изиграва активна роля в процеса на изготвяне, отново подчертава необходимостта от нейното включване в Договорите, т.е. документът да бъде правнообвързващ.³⁵

На 25 и 26 септември 2000 г. Хартата е официално приета от Конвента. На 2 октомври 2000 г. проектът на Хартата е провъзгласен от органа. Европейският парламент одобрява Хартата на основните права с резолюция, отново подчертавайки необходимостта от нейното включване в Договорите, въпреки първоначалното противопоставяне на множество държави членки поради опасения, че инструментът им предоставя нови правомощия, но и им налага задължения. Тази препоръка отново не води до резултат, респективно, продължава и дебатът дали Хартата трябва да бъде правно обвързваща и включена в Договорите. Европейският парламент последователно се застъпва за включването ѝ твърдейки, че една необвързваща Харта няма да е ефективна, като посочва, че ако това не е възможно, тя трябва поне да бъде посочена в член 6 от Договора.³⁶

На 14 ноември 2000 г. Европейският парламент официално одобрява Хартата и инструктира своя председател да я подпише. Въпросът дали Хартата трябва да бъде правно обвързваща остана неразрешен. Освен това и самият характер на Хартата остава сложен и предмет на дебат³⁷. В крайна сметка на 7 декември 2000 г. ХОПЕС бива официално провъзгласена в Ница от Европейския парламент, Комисията и Съвета на Европейския съюз.

Между 2001 г. и 2004 г., инструментът временно отстъпва пред сложните динамични процеси в Европейския съюз, които възникват след опитите за създаване на първата конституция на ЕС. След провала на тези усилия става очевидно, че Хартата на основните права може да се окаже безпредметна. През този период, признанието и използването на инструмента остават ограничени. Това положение продължава до момента, когато европейските лидери се съгласяват относно сключването на нов общностен договор.

Въпреки и скромни, усилията за засилване на прилагането на този важен инструмент продължават на равнище на Европейската общност. На 15 февруари 2007 г. е публикуван Регламент (ЕО) № 168/2007 на Съвета от 15 февруари 2007 година за създаване на Агенция

³⁵ Deloche-Gaudez, F.. The Convention on a Charter of Fundamental Rights: A Method for the Future? Research and Policy Paper No. 15., 2001, p. 9.

³⁶ Ibid.

³⁷ Funk, L. A Legally Binding EU Charter of Fundamental Rights? Intereconomics, September/October 2002, p. 253.

на Европейския съюз за основните права. На тази агенция е поверена важната задача да наблюдава прилагането и спазването на принципите на Хартата на основните права в държавите членки на Европейския съюз. Това решение все пак подчертава ангажимента на Европейския съюз да поддържа и насърчава прилагането на Хартата сред неговите държави членки, като потвърждава отдадеността на Съюза да поддържа силна връзка със своите граждани³⁸. Жизненият ѝ цикъл обаче е белязан от нейния отложен правно обвързващ статут поради неуспешния проект за Европейска конституция.

2. Основни въпроси по съдържанието на Хартата

Хартата е съвременен правен инструмент, който обхваща разнообразен набор от институти, всеки с различно значение за тяхната съдебна защита. Тя включва не само права, до голяма степен паралелни с тези на ЕКПЧ, но също така въвежда широк спектър от икономически и социални права, някои от които водят началото си от Европейската социална харта³⁹. Освен това, инструментът разширява обхвата си, за да включи „нови“ права на човека, като тези, свързани със защитата на данните и гаранциите относно биоетиката, отразявайки развиващия се характер на правата на човека в съвременните общества. Включва и каталог от свободи и фундаментални принципи.

Преамбюлът на Хартата на основните права формулира основополагащите принципи, върху които е изграден ЕС. Той подчертава дълбоко вкорененото духовно и морално наследство на Съюза, основавайки се на непоколебимите и универсални ценности като човешко достойнство, свобода, равенство и солидарност. Преамбюлът се откроява със своята историческа връзка. Той не просто отразява, но и се стреми да наследи духа на европейското просветление. Понятията в него, въведени като фундаментални стълбове на европейската интеграция, затвърждават идеята за обединена Европа, основана на общи ценности и принципи. В този контекст, текстът се превръща в израз на колективната памет и исторически опит на континента, особено в контекста на войните и диктатурите през 20-ти век. Преамбюлът подчертава концепцията за солидарност и взаимна отговорност, както между държавите членки, така и между гражданите на ЕС, като отразява разбирането, че успехът на единна Европа зависи от способността да се съхраняват, развиват и споделят общите ценности. Там се подчертава идеята за Европа като общност, в която различията не се възприемат като пречка, а се уважават и ценят. Поради това преамбюлът има и културно измерение. Той признава и утвърждава културното и езиково многообразие на Европа, което е основен аспект на европейската идентичност. Текстът съдържа и посоката на бъдещата европейска ориентация, изразяваща ангажимент към устойчиво развитие и защита на околната среда, което подчертава ролята на ЕС в глобалната политика.

В съответствие с тези ръководни принципи и начала, Хартата последователно организира правата и свободите, които обхваща, в шест отделни дяла, всеки от които отразява по една основна ценност:

³⁸ Schmitt, M.-J. The Charter of Fundamental Rights of the European Union. Reading guide. In the light of the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms and of the European Social Charter (revised). INGO, 2008.

³⁹ Ратифицирана със закон, приета от 38-о Народно събрание на 29.03.2000 г. - ДВ, бр. 30 от 11.04.2000 г. Издадена от Министерството на труда и социалната политика, обн., ДВ, бр. 43 от 4.05.2001 г., в сила от 1.08.2000 г.

- ✓ Достойнство (чл. 1-5): включва права, свързани с присъщото достойнство на човешката личност и обхваща области като правото на живот, забраната на изтезанията и зачитането на неприкосновеността на личността;
- ✓ Свободи (чл. 6-19): занимава се с личните свободи като правото на свобода и сигурност, зачитане на личния и семейния живот, свобода на мисълта и религията, свобода на изразяване и информация и други;
- ✓ Равенство (чл. 20-26): фокусът е поставен върху равенството пред закона, недискриминацията, културното, религиозното и езиковото многообразие, равенството между мъжете и жените и правата на децата и възрастните хора;
- ✓ Солидарност (чл. 27-38): разглежда социалните права и правата на работниците, включително справедливи условия на труд, защита срещу неоснователно уволнение, социална сигурност и здравеопазването;
- ✓ Гражданство (чл. 39-46): обхванати са правата, свързани с гражданството на ЕС, като активното и пасивното изборително право за Европейски парламент, правото на добра администрация и правото на петиции.
- ✓ Правосъдие (чл. 47-50): съсредоточава се върху правата, свързани с правосъдието, тази част включва правото на ефективна защита и справедлив процес, презумпцията за невинност и принципите на законност и пропорционалност.

Структурираният подход на изложение на разпоредбите в Хартата цели да се гарантира, че инструментът разглежда изчерпателно широк спектър от основни права и ценности, които в своята цялост следва да насърчават ангажимента на ЕС да поддържа и защитава правата и свободите на своите граждани. Този амбициозен проект има предварителната цел да консолидира всички поколения права на човека в един документ, който едновременно да бъде достатъчно точен от правна гледна точка, за да се прилага ефективно, като същевременно с това трябва да запази гъвкавостта на разпоредбите по такъв начин, че да позволи по-нататъшното им адаптиране в светлината на промените в обществото, социалния прогрес и научното и технологичното развитие. В резултат на това усилие Хартата оказва значително въздействие в различни области. Признава се като изпълнение на „общите ценности“, споделяни от „народите на Европа“, както се подчертава в преамбюла. Освен това, въпреки че някои нови права не са непосредствено очевидни в разпоредбите на Хартата, включването на нововъзникващите правни институти, като правото на защита на данните, и признатите в нея тълкувателни способности гарантират, че тя ще може да се радва на дълго и пълноценно приложение в рамките на Съюза. Нейното съдържание адекватно отразява динамичния характер на правото на ЕС и закрепва ангажимент за преодоляване на съвременните предизвикателства в областта на основните права⁴⁰.

Въпреки че Хартата е разписана като единен документ, тя трябва да функционира в рамките на множество различни правни системи, които се характеризират със свои уникални особености и приоритети. Правата и принципите, описани в нея, може да не са напълно адаптирани към разнообразните реалности в различните държави, което прави тяхното приложение още по-сложно. Това създава определени трудности и напрежения при прилагането на разпоредбите, особено тези, свързани със социалните и работническите

⁴⁰ Boljarski, L. The Charter of Fundamental Rights as a Living Instrument. Guidelines for Civil Society. 2014, pp. 10-11.

права, които са тясно свързани с националните законодателства и практики. Освен това, в ЕС съществува сложно търкане между стремежа към икономическа интеграция и необходимостта от защита на социалните права. Тази дилема често води до конфликти между насоките за свободно движение на капитали, стоки и услуги и нуждите от социална справедливост и равенство. Това означава, че реалното изпълнение на тези права може значително да варира, което подкопава идеята за еднообразно прилагане на правата в целия ЕС.

3. Предизвикателствата при разчитане на Хартата

Въпреки намерението да направи правата по-достъпни за европейските граждани, Хартата на ЕС не е лесен за разбиране текст. На системно ниво, особено предизвикателство като цяло представлява диференциацията между права, свободи и принципи и връзката между Хартата и ЕКПЧ. ХОПЕС, със своя обширен обхват, съвсем естествено съдържа широк набор от права и принципи, които вече съществуват в правния мир. Те биват извлечени от различни международни източници, договори на ЕС и юриспруденцията на Съда на Европейските общности. Най-често цитираните източници са ЕКПЧ, Договорите за ЕИО и ЕС, Европейската социална харта и Хартата на Общността за основните социални права на работниците от 1989 г. Други международни договори, варират от Женевската конвенция за статута на бежанците⁴¹ до Конвенцията за правата на детето⁴², които също са източници на акта. Решенията на Съда на Европейските общности представляват основен източник за определени права, като например свободата на стопанска инициатива и правото на добра администрация. Затова, когато дадено право се чете от Хартата, нерядко ангажираният с неговото тълкуване извършва проучване и на сходни правни институти от други нормативни източници, съдебна практика, академична литература и пр. За целта добре служат понякога и конституционните традиции на държавите членки, които са спомагателни източници на Хартата.

Едно от предизвикателствата при работата с Хартата на основните права е идентифицирането на права, които не са били регламентирани в международни или европейски договори, нито изведени от Европейския съд. Актът понякога въвежда нови правни институти, които дори не са били признати преди това и като права в националните законодателства на държавите членки. Именно затова използването на термина „основни права“ в заглавието на Хартата на ЕС предполага, че тя обединява както класическите права, така и нови такива, свързани с политическото, социалното и икономическото участие, както и специални права, които са специфично произтичащи от общностния правен ред. Тази концепция се отразява в немския правен термин „Grundrechte“, който изглежда е повлиял върху използването на „основни права“ в съдебната практика на Съда. Понятието от германското законодателство се прилага за набор от права и свободи, гарантирани специално от Основния закон на Федералната република.

⁴¹ Приета на 28.07.1951 г. от конференцията на пълномощниците на ООН по статута на бежанците и лицата без гражданство, свикана по силата на резолюция 429 (V) на Общото събрание на ООН от 14.12.1950 г. Влязла в сила от 22.04.1954 г. Ратифицирана със закон на НС от 22.04.1992 г. - ДВ, бр. 36 от 5.05.1992 г.; допълнен със закон на НС от 1.04.1993 г. - ДВ, бр. 30 от 9.04.1993 г. Издадена от Министерството на външните работи, обн., ДВ, бр. 88 от 15.10.1993 г., в сила за България от 10.08.1993 г.

⁴² Приета от ОС на ООН на 20.11.1989 г. Ратифицирана с решение на ВНС от 11.04.1991 г. - ДВ, бр. 32 от 23.04.1991 г., обн., ДВ, бр. 55 от 12.07.1991 г., в сила от 3.07.1991 г.

Друго предизвикателство при работа с Хартата е при класическото разграничение между „права/свободи“, от една страна, и „принципи“, от друга. И тя го прави в своя преамбюл и няколко заглавия на разпоредби, като това разграничение далеч не е последователно, което пречатства и неговата правна приложимост. Например права като свобода и сигурност, личен и семеен живот, образование, собственост и убежище присъстват в дял II: Свободи. Затова за повече точност и за да се изяснят по-добре нейният смисъл съдържание, при тълкуване на Хартата е добре да се ползват и съответните източници на отделните разпоредби.

Президиумът на Конвента, който изготвя Хартата, първоначално подготвя разяснения за всеки от текстовете на членовете. Въпреки че те нямат правнообвързващ статут, същите служат като важен тълкувателен инструмент. Тяхната цел е да предоставят яснота и насоки относно разпоредбите на Хартата, като помагат да се гарантира, че нейните права и принципи се разбират и прилагат правилно в различни правни контексти в целия Европейски съюз. Това е особено важно за съдилищата, практикуващите юристи и политиките, както и за гражданите на ЕС, които желаят да разберат правата си съгласно Хартата⁴³. По този начин, те играят ключова роля в уеднаквяването на разбирането и прилагането на ХОПЕС. Те са полезни не само за съдебните органи и правозащитниците, но и за законодателите, които трябва да се уверят, че новото законодателство е в съответствие с разпоредбите на Хартата. Разясненията помагат за изясняване на потенциално двусмислени или сложни аспекти на Хартата, осигурявайки по-добро разбиране на нейните стандарти и изисквания. Освен това, те са особено ценни в ситуации, когато се налага да се преценява как конкретни разпоредби на Хартата се отразяват на националните закони и практики на държавите членки. Тъй като ЕС се състои от множество държави с разнообразни правни традиции и системи, разясненията служат като важен ресурс за улесняване на съгласуваността и кохерентността в тълкуването и прилагането на Хартата на различни нива. В крайна сметка, въпреки че разясненията нямат формален правнообвързващ статут, те са от решаващо значение за укрепване на правната сигурност и предвидимост по отношение на Хартата. Те допринасят за по-дълбокото разбиране на основните права и свободи в рамките на ЕС, както и за тяхното ефективно защитаване и насърчаване в динамичната правна рамка на Съюза.

Въпреки своите несъвършенства и предпазливия подход при списването на текстовете, произтичащ от различните гледни точки и политики, което е резултат на сложен и многостранен процес на преговори и компромиси между държавите членки на ЕС, текстът на Хартата е достатъчно добър, за да служи на целите, които се преследват от нея. Този акт е ярък пример за динамиката на колективното усилие, изискващо съчетаването на разнообразни правни традиции, политически идеологии и социално-икономически ценности, които съжителстват в рамките на ЕС. От гледна точка на съдържанието си, Хартата на основните права на Съюза представлява впечатляваща нормативна композиция, в която е синтезирано изключително многообразие от различни правни идеи и принципи. Тя е олицетворение на съвременните възгледи за правата на човека и свободите, като в същото време, въпреки и понякога с известен компромис, отразява уникалните културни и правни традиции на държавите членки на ЕС.

За това говори съчетаването на традиционните институти, като този, закрепен в Дял I „Достойнство“, който подчертава неотменимото човешко достойнство като основен принцип и който дава отражение на универсалния характер на правата на човека (което може

⁴³ Ibid. p. 6.

да бъде проследено още от Всеобщата декларация за правата на човека⁴⁴), с такива, като тези от Дял IV „Солидарност“, които утвърждават нови институти като правото на информация и консултация в рамките на предприятието (чл. 27) и правото на защита в случай на незаконно уволнение (чл. 30), които са относителна иновация в контекста на правата на човека и отразяват социалните и икономическите измерения на съвременните общества. Хартата също така включва и изцяло авангардни разпоредби, като тази на чл. 21, който забранява всякаква дискриминация, включително на основание на сексуална ориентация. Това е изцяло отражение на съвременните възгледи за равенство и недопускане на дискриминация, които не са били толкова изразени в предишни международни документи за правата на човека. Хартата се отнася и до различни аспекти на живота в съвременното общество, включително цифровите технологии. Член 8, който се занимава със защитата на личните данни, е пример за това как тя по отличен начин отразява новите предизвикателства, свързани с дигиталната ера.

4. Характеристики на Хартата

Още самото заглавие на акта подчертава неговата специална природа. Специфичната употреба на термина „основни права“ в ХОПЕС отразява не само съществените разлики в приложението и тълкуването на тези права, не само съчетаването на традиционни и нови институти, но тяхната вътрешна, особена само за ЕС, а не международна правна природа. Това е израз на умишлено и стратегическо решение, което подчертава ролята на Хартата като основополагащ елемент в правната и институционална структура на ЕС, а не просто като съвкупност от права, признати на международно ниво. Тези права от Хартата се разглеждат като фундаментални за самата правна система на ЕС, вградени в нейната специфична конституционна рамка и осигуряващи основа за демократичност и справедливост на Съюза като цяло. Тази терминология подчертава, че разписаните права не са просто външни или допълнителни към правната система, не са привнесен придатък, а са неразделна част от нея.

В контекста на Хартата, терминът „права на човека“ се използва предимно във връзка с международни инструменти, по които ЕС или неговите държави членки са страни. Това отразява разбирането, че „правата на човека“ са по-широко понятие, което обхваща универсални стандарти и принципи, признати на международно ниво, докато „основните права“ са специфично определени и закрепени в рамките на правната система точно на ЕС. Освен това, използването на термина „основни права“ отразява ангажимента на ЕС да формира собствена, уникална система за защита на правата, която е съобразена със специфичните потребности и ценности на Съюза. Това подчертава стремежа на ЕС към самостоятелно и автономно развитие на своята правна и политическа идентичност, която е в съзвучие с, без да е напълно зависима от, международните стандарти за правата на човека. Затова Хартата осезаемо укрепва ролята на правата на човека в политиките ЕС. Тя представлява ключов документ, който е пионер в интегрирането на традиционните права на човека с нови права, адаптирани към съвременните предизвикателства и технологичните промени. Това я прави изключително иновативна и актуална, тъй като тя непрекъснато се актуализира и тълкува в контекста на новите обществени и технологични развития.

Хартата, освен инструмент с изключителна значимост за целия Съюз, е призвана да изпълнява и множество функции. Първата е, че тя служи като пътеводител за повишаване на прозрачността и осведомеността на гражданите относно техните основни права. В началото

⁴⁴ Приета от Общото събрание на ООН на 10 декември 1948 г.

на Съюза системата за защита на правата на човека в рамките на ЕС не е видима за неговите граждани. Този дефицит е особено предизвикателен и обезпокоителен предвид разширяването на правомощията на Съюза при преразглеждане на учредителните договори. Поради това е сметено за необходимо защитата на основните права да стане по-открита и разбираема за обикновените граждани.

Но политиката на Съюза за основните права е насочена не само навътре. Следващата основна характеристика на Хартата се корени в ролята, която Съюзът играе във външните си отношения. Връзката на ЕС с трети страни се урежда от множество международни споразумения. ЕС преследва целта посредством закрепването в европейския правен мир на каталог на основните права, систематично в актовете на външните отношения на Съюза да се включат стандарти, определящи правата на човека като основен техен компонент. Това се разглежда като възможност да се създаде по-широка международна рамка за засилено сътрудничество и насърчаване на върховенството на правото, съдебните системи, свободата на изразяване и защитата на уязвимите групи както в рамките на ЕС, така и в третите страни, с които той встъпва в правоотношения. Според новата политика на ЕС, насърчаването на ценностите и основните права се разглежда като жизненоважен аспект на глобалния ангажимент на ЕС.

Друга причина за съществуването на Хартата представлява обективната необходимост от разширяването на ЕС и необходимостта от европейски акт, който да служи като гарант за правата на човека. Предстоящото, след падането на Берлинската стена, разширение на ЕС на Изток, за да се включат страни с нововъзникнало пазарно стопанство и недемократичен доскоро строй, поражда опасения относно зачитането на правата на човека в бъдещите нови държави членки. Преди да се пристъпи към по-нататъшно разширяване е сметено за разумно да се поеме изричен ангажимент за зачитане на основните права, който да гарантира, че те ще се разглеждат като основа на европейската култура и европейската политическа система.

Друг основен фактор за появата на Хартата представлява историческият и културен контекст в регионален европейски аспект. ЕС е създаден в отговор на кървавите конфликти и сътресения, породени от двете световни войни. В светлината на тези събития, утвърждаването на основните права става неотклонна цел, предназначена да предотврати повторение на тежките нарушения на правата на човека в световен мащаб. Основавайки се на принципите на демокрацията и върховенство на правото, Съюзът се стреми да поддържа мир и стабилност в рамките на своите граници и да създаде обединена и разнообразна общност, в която всички народи и култури могат да си съжителстват в мир. Мирното съвместно съществуване не би могло да се случи без да включва подкрепа за правата на малцинствата, гарантирането на свободата на словото и създаването на условия за икономическо и социално развитие, които са важни за постигането на дългосрочна стабилност и благополучие.

В Съобщението на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите относно Стратегия за подобряване на прилагането на Хартата на основните права в ЕС от 2020 г.⁴⁵ тя е описана като „квантов скок“⁴⁶ за европейската интеграция. В него се изяснява, че по оценка на ЕК през последното десетилетие Хартата е довела до по-усилено насърчаване и защита на основните права на хората в ЕС. Тя е дала импулс за ново законодателство на ЕС, с което пряко се защитават и насърчават някои основни права. Ключови примери за това са новите

⁴⁵ Брюксел, 2.12.2020. COM(2020) 711 final

⁴⁶ В превода на български език е адаптирано като „качествен“.

правила във връзка със защита на данните, равенството между половете, защитата на лицата, сигнализиращи за нередности, справедливия съдебен процес и право на защита, както и с жертвите на престъпления. Пзовавайки се на Хартата, съдебната практика на Съда на Европейския съюз е постигнала значително развитие в широк кръг от области на политиката. Паралелно с това, Хартата е довела до по-отчетлив ангажимент на институционално ниво в рамките на ЕС към правата на човека. АЕСОП се е превърнала в доверен орган на ЕС, предоставящ съпоставими данни и анализ на основните права за подпомагане на работата на институциите на ЕС и държавите членки. Броят на независимите национални институции и органи по правата на човека в ЕС също се е увеличил значително, с което се поставя стабилна основа за упражняването на правата на хората на практика.

Основната заслуга на Хартата обаче е осветляването на факта, че защитата на основните права не може да се приема като даденост. През последното десетилетие се появяват множество нови предизвикателства, особено в области като миграцията, сигурността и кризата, породена от пандемията COVID-19, което води до ограничения върху широк набор от основни права и свободи, както и задълбочаване на неравенствата. В условията на напредване на технологичното развитие, екологичния преход и цифровата трансформация, Хартата поставя фокус върху необходимостта от непрекъснато преосмисляне и адаптиране на законодателството и политиките за защита на основните права. Тя подчертава важността от балансиране между новите възможности за повишена ефективност при упражняването на правата на човека и рисковете, които се пораждат в дигиталната ера. Така Хартата насърчава критичния поглед върху въпросите като незаконната реч на омразата, ограничаването на свободата на изразяване, увеличаването на наблюдението и тежката дискриминация в интернет. Освен това, Хартата насочва вниманието ни към уязвимите групи, които са изложени на повишен риск в дигиталната среда, като деца и малцинства. Тя подчертава значението на защитата на тези лица от възможните вреди и засилването на тяхната уязвимост в условията на технологичната и социална динамика. Хартата действа като призив за бдителност и непрекъснато ангажиране от страна на институциите на ЕС и държавите членки към адаптирането и защитата на основните права в променящия се свят. Така, Хартата на основните права на ЕС представлява не само каталог на правата, но и активен инструмент за наблюдение и адаптиране към новите предизвикателства, с които се сблъскват съвременните общества в Съюза.

Всичко това означава, че най-значимата стойност на Хартата не се основава единствено на нейните новаторски аспекти на списък на права. Ролята ѝ се състои в изричното признаване на основната цел, която тези права играят в правната система на ЕС. Хартата недвусмислено признава ЕС като общност, основана на права и ценности, в която основните права на гражданите са фундаментът на неговото съществуване. Тя има динамичен и многостранен характер, тъй като трябва да се прилага във връзка с националните и международните системи за защита на основните права, включително конституционните традиции и споделените международни задължения между държавите членки. В този контекст тя не само се въздържа от „изключване“ на установени международни инструменти за правата на човека, тя не се „страхува от тяхната конкуренция“, а напротив - активно

насърчава тяхната приложимост. Това включва продължаващия приоритет на Комисията за присъединяване на ЕС към ЕКПЧ⁴⁷.

II. ДЕЙСТВИЕ И ОБВЪРЗВАЩА СИЛА ЗА БЪЛГАРСКАТА ДЪРЖАВА И НЕЙНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ

1. Юридическата сила на Хартата на основните права

В правото на ЕС има два основни източника за основните права. Първо, те могат да произтичат от общите (неписани) принципи на правото, и второ, те са отразени в ХОПЕС. И двете категории се смятат за част от първичното право и имат еднакво приложно поле. Но това не изчерпва техния каталог. Основните права на ЕС могат също да бъдат намерени както в Договорите, така и във вторичното законодателство на ЕС. Хартата на основните права на ЕС оказва все по-голямо влияние както върху държавите членки, така и върху Съда на ЕС, което се вижда от честото ѝ цитиране в решенията. Въпреки задължителната ѝ сила обаче, е налице забележителна липса на достатъчно задълбочени познания за въздействието на Хартата на национално ниво. Ранните проучвания за нейното правно естество дават известна представа за първоначалните ѝ ефекти, но по-новите институционални доклади, като например годишния доклад на Комисията за прилагането на Хартата, показват, че пълният ѝ потенциал все още предстои да бъде реализиран, като ниската осведоменост е основен допринасящ фактор за това.

По своята правна природа Хартата е правно обвързващ инструмент, който се отнася за държавите членки „единствено когато те прилагат правото на ЕС“ (Член 51, параграф 1 от ХОПЕС)⁴⁸. Тя няма за цел да разширява обхвата на прилагане на правото на ЕС⁴⁹. В действителност обхватът на прилагане на Хартата отразява и обхвата на самото право на ЕС. „Хартата е „сянката“ на правото на ЕС. Това означава, че по същество не може да съществува ситуация, която да се урежда от правото на ЕС и в която да не се прилага Хартата“⁵⁰.

Системата на ЕС за защита на основните права се корени в задължението на Съюза да зачита права, свободите и принципите на Хартата, както е предвидено в Договора за Европейския съюз (чл. 6, пар. 1). И докато прилагането и изпълнението на правото на Съюза в значителна степен се извършва на национално равнище, от съществено значение е задължението на държавите членки да спазват Хартата да се разшири и обезпечи в достатъчна степен. В противен случай, тя няма да се използва така, както се изисква според първичното право, което по своему ще бъде и негово нарушение. Тълкуването и прилагането на член 51, параграф 1 от Хартата на основните права се ръководи основно от правните принципи и правния ред на ЕС. И докато следващите разпоредби на инструмента (чл. 52, параграф 3 и чл. 53) препращат към други международни споразумения като ЕКПЧ и Международния пакт за граждански и политически права, приложението на член 51, параграф 1 до голяма степен се развива в контекста на вътрешното право на ЕС. Цитираната

⁴⁷ Съобщението на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския Икономически и социален комитет и Комитета на регионите относно Стратегия за подобряване на прилагането на Хартата на основните права в ЕС от 2020 г.

⁴⁸ Член 51, параграф 1. Вж. Решение от 26 февруари 2013 г., *Åkerberg Fransson*, C-617/10, EU:C:2013:105.

⁴⁹ Член 5, параграф 2 и член 6, параграф 1 от Договора за Европейския съюз и член 51, параграф 2 от Хартата.

⁵⁰ Коен Ленертс - председател на Съда. Програмна реч по време на конференцията „Making the Charter of Fundamental Rights a reality for all“. https://ec.europa.eu/info/events/2019-conference-eu-charter-fundamental-rights-2019-nov-12_en

разпоредба от Хартата играе ключова роля при определянето на обхвата на акта. Основната ѝ цел е да изясни, че Хартата се прилага предимно за институциите, органите, службите и агенциите на ЕС, при придържане към принципа на субсидиарността. А последният е определен в Договора за Европейския съюз, според който в областите, които не попадат в неговата изключителна компетентност, Съюзът действа само в случай и доколкото целите на предвиденото действие не могат да бъдат постигнати в достатъчна степен от държавите членки, както на централно, така и на регионално и местно равнище, а поради обхвата или последиците от предвиденото действие могат да бъдат по-добре постигнати на равнището на Съюза.

Текстът на разпоредбата на чл. 51 от ХОПЕС следва да се чете в съответствие от Договора за Европейския съюз, според който „Съюзът зачита правата, свободите и принципите, определени в Хартата, която има същата юридическа сила като Договорите“. Тези права стоят в основата на ценностите на ЕС. Съдебната практика на Съда на ЕС допълнително установява ясен принцип по отношение на приложимостта на основните права към държавите членки, както са определени в контекста на Съюза. Този принцип, поддържан последователно в няколко знакови дела, постановява, че държавите членки са длъжни да зачитат тези основни права, когато действат в обхвата на правото на Съюза⁵¹. По същество тази правна рамка обвързва държавите членки с основните права, залегнали в правния ред на ЕС, особено когато изпълняват или прилагат правото на ЕС. Това задължение се простира отвъд централните правителствени органи и включва всички останали регионални и местни органи, както и обществените организации, като гарантира еднакво прилагане на основните права на различни нива на управление в обхвата на правото на ЕС.

Самата Харта на основните права съблюдава принципа на субсидиарността, като допълва, че ЕС притежава само онези правомощия, които са му предоставени от Договорите (чл. 51 параграф 1). Следователно Хартата не разширява компетентността и задачите на Съюза извън предоставените му правомощия. Основните права, гарантирани в Съюза, са приложими само в контекста на тези определени правомощия. Това означава, че институциите на Съюза са упълномощени да насърчават принципите, заложи в Хартата, но само в границите на предоставената им компетентност, а Хартата не разширява приложното поле на правото на Съюза извън установеното в Договорите. Този принцип, потвърден и от Съда на ЕС⁵², предполага, че споменаването на Хартата в Договора за Европейския съюз не може да се разбира като разширяващо само по себе си обхвата на действията на държавите членки, считани за „прилагане на правото на Съюза“. Следователно ролята и влиянието на Хартата са конкретно обвързани с контекста на правомощията на Съюза, така както те са определени в Договорите, и тя следва да служи като ръководен принцип за гарантиране на защитата на основните права в тази рамка, без да се променя балансът на правомощията между ЕС и неговите държави членки.

2. Обхват на приложение на Хартата на основните права

На практика, предвид нарастващия обем на правото на ЕС, Хартата се прилага във все по-голям брой случаи и области. Проблемът относно защитата на основните права на Съюза на ниво държави членки е съсредоточен върху определянето на обстоятелствата, при които

⁵¹ Това е видно от ключови решения като Делото *Hubert Wachauf v Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft* (1989), Делото *ERT v DEP* (1991), и др.

По-специално в решението по делото за искане за преюдициално заключение C -249/96 *Grant/South-West Trains*, 1998 г.⁵²)

националните органи следва да прилагат ХОПЕС и основните права на ЕС като цяло, вместо да се позовават на основните права, признати в тяхната национална конституция и в международни инструменти за правата на човека, по които държавата членка е страна. Този въпрос е сложен, тъй като включва елемент на определяне на баланса на правните системи за защита на правата, предлагани както на ниво ЕС, така и на международно и национално ниво. Ключовият въпрос е какви са условията или сценариите, при които основните права на ЕС, както са посочени в Хартата, имат предимство пред националните основни права или международните норми за правата на човека, които са задължителни за държавата членка.

За решаване на този проблем ЕС признава първостепенното значение на националните органи за прилагането на Хартата. Европейският парламент например е подчертал, че „националните органи (съдебни органи, правоприлагащи органи и администрации) са ключови участници в конкретното привеждане в действие на правата и свободите, заложиени в Хартата“. Съветът на ЕС изтъква значението на прилагането на Хартата като част от по-широк набор от приложими източници на основните права в национални контексти. Той подчертава „необходимостта да се установи приложимостта на Хартата в отделните обстоятелства“, както и „необходимостта националните органи да отделят специално внимание на онези разпоредби от Хартата, чийто смисъл и обхват не са определени от съответните разпоредби на ЕКПЧ, с оглед на ефективното прилагане на Хартата“. Съветът също „приветства инициативите, насочени към повишаване на осведомеността и подобряване на практическото прилагане на Хартата сред лицата, които формулират политики, [и] практикуващите юристи“⁵³.

Технически обаче, разпоредбата на чл. 51 на този акт е функционално адресирана до „институциите, органите, службите и агенциите на Съюза“. В контекста на Договорите на ЕС терминът „институции“ е утвърден и се отнася до основните тела, отговорни за вземането на решения в ЕС, като ЕП, Европейския съвет, Съвета на ЕС, ЕК, Съдът на ЕС, Европейската централна банка и Европейската сметна палата. Тези институции отговарят за различни функции, включително законодателство, създаване на политики, съдебен контрол, парична политика и финансов надзор. Изразът „органи, служби и агенции“ разширява обхвата на Хартата отвъд тези основни институции, за да включва всички органи, създадени пряко с Договорите на ЕС или чрез вторично законодателство. Това включва различни специализирани агенции и органи, които играят съществена роля в прилагането на политиките и програмите на ЕС⁵⁴. Всичко това означава, че Хартата служи като насока за

⁵³ Европейски парламент (2015 г.), Резолюция на Европейския парламент от 8 септември 2015 г. относно положението с основните права в Европейския съюз (2013—2014 г.) (2014/2254(INI)), Страсбург, съображение П; Съвет на Европейския съюз (2016 г.), Заключение на Съвета относно прилагането на Хартата на основните права през 2015 г., приложение към Документ 10005/16 на Съвета от 9 юни 2016 г., параграф 6; Съвет на Европейския съюз (2017 г.), Заключение на Съвета относно прилагането на Хартата на основните права през 2016 г., приложение към Документ 11546/17 на Съвета от 28 юли 2017 г., параграф 5; FRA (2012 г.), *Bringing the Charter to life – opportunities and challenges of putting the EU Charter of Fundamental Rights into practice* (Прилагане на Хартата на практика — възможности и предизвикателства, свързани с прилагането на Хартата на практика); вж. също FRA (2018 г.), *Challenges and opportunities for the implementation of the Charter of Fundamental Rights* (Предизвикателства и възможности за прилагането на Хартата на основните права), становище на Агенцията на Европейския съюз за основните права, Виена, 4/2018.

⁵⁴ Примери за такива образувания могат да бъдат намерени в членове 15 и 16 от Договора за функционирането на Европейския съюз, които описват подробно структурата и функциите на тези органи. Вж. Peers, S. et al. *The EU Charter of Fundamental Rights*. 2nd edn. Bloomsbury Publishing, 2021. Available at: <https://www.perlego.com/book/3042771/the-eu-charter-of-fundamental-rights-a-commentary-pdf> (Accessed: 15 January 2024).

общите принципи на правото на ЕС. Тя налага всички мерки на ЕС, вариращи от законодателни действия до обвързващи решения, да са в съответствие с основните права, закрепени в нея. Ако дадена мярка противоречи на Хартата, тя се счита за невалидна.

Но това не означава, че държавите членки не са задължени да се придържат към Хартата, когато прилагат правото на ЕС. Напротив, дори националните закони или административните актове, които противоречат на основните права по Хартата, трябва да бъдат отменени. Това изискване обхваща и случаите, когато правото на ЕС се прилага между частноправни лица (хоризонтално действие), въпреки че това е потвърдено предимно в контекста на принципа на недискриминация, основана на религия и възраст (член 21 от Хартата), правото на ефективна правна защита (член 47) и правото на платен годишен отпуск (член 31, параграф 2)⁵⁵.

Със своя изказ член 51, параграф 1 от Хартата предизвиква немалко дебати относно това дали терминът „прилагане“ правото на Съюза не стеснява общия „обхват“ или „поле на приложение“ на правото на Съюза. В разясненията на Хартата има препратки към съдебната практика на Съда на ЕС, която подчертава задължението на държавите членки да „зачитат“ основните права, „когато действат в обхвата на правото на Съюза“. Държавите, в този смисъл, ще се счита, че изпълняват правото на ЕС, дори когато се позовават на изключения или дерогации от съответните европейски норми⁵⁶. Освен спецификите на правилата, посочени в член 51, параграф 1 от Хартата на основните права на ЕС, в акта има и някои други разпоредби, които допълнително определят (и понякога ограничават) нейния обхват, особено по отношение на *ratione materiae*⁵⁷. На първо място тези съображения включват някои специални права, посочени в Хартата, които изрично зависят от законите и практиките на държавите членки.

Някои от тези права, защитени от ХОПЕС, идват с ограничение, в което се посочва, че те са защитени „в съответствие с правото на Съюза и националните законодателства и практики“. Член 52, параграф 6 от Хартата подчертава значението на вземането предвид на националните законодателства и практики, както е посочено в Хартата, защото следва да се потърси съответствие, тъй като „Националните законодателства и практики трябва да бъдат взети предвид в тяхната цялост“. Въпреки това Съдът на ЕС изяснява, че националният съд не е длъжен, единствено въз основа на правото на ЕС, да обезсилва разпоредба от националното право, която е несъвместима с разпоредба на Хартата, който няма пряко действие⁵⁸.

⁵⁵ Особено значимите дела на Съда на ЕС, които илюстрират наличието на хоризонтално пряко действие на основните права на ЕС, са дела *Mangold* и *Kücükdeveci*. В тези дела Съдът на ЕС постанови националните съдилища да отменят всяка разпоредба от националното законодателство, която противоречи на общия принцип на недопускане на дискриминация, основана на възраст. Когато правата по Хартата са пряко приложими, Хартата може да се прилага в съдебни дела между частни страни (хоризонтално пряко действие). Решение на Съда от 22 ноември 2005 г., *Werner Mangold срещу Rüdiger Helm* [голям състав], C-144/04; Решение на Съда от 19 януари 2010 г., *Seda Küçükdeveci срещу Swedex GmbH & Co. KG* [голям състав], C-555/07.

⁵⁶ Rosas, A. When is the EU Charter Of Fundamental Rights Applicable at National Level?. JURISPRUDENCIJA JURISPRUDENCE 2012, 19(4), pp. 1276-1277.

⁵⁷ От латински език. Буквално означава „по същество на материята“. Този израз се използва предимно в правото и се отнася до компетентността на съд или институция да разглежда дела въз основа на тяхното съдържание или характер.

⁵⁸ Решение на Съда (голям състав) от 15 януари 2014 г. *Association de médiation sociale срещу Union locale des syndicats CGT* и др. Преюдициално запитване, отправено от Cour de cassation. Франция. Document 62012CJ0176.

Друг въпрос, свързан с приложението на Хартата, е този, че следва да се прави ясно разграничение между права с пряко действие, и правните принципи, които ръководят политиката и изискват законодателни или изпълнителни актове за тяхното прилагане, без да са пряко приложими. Това разграничение е важно за разбирането на практическото приложение на разпоредбите на Хартата. Принципите на Хартата не пораждаат непосредствени права за позитивно действие от страна на институциите на Съюза или на органите на държавите членки: на тях може да се прави позоваване само в комбинация с акт за изпълнение, приет или от ЕС, или от националните органи. Тази връзка с необходимостта от явен нормативен фундамент е свързана със съображението, споменато в множество разпоредби на Хартата, за необходимостта от по-нататъшното усъвършенстване от законодателството на държавите членки и/или националните законодателства и практики⁵⁹.

Трето съображение за приложението на Хартата представлява обстоятелството, че се намират и общи ограничения, наложени върху упражняването на правата и свободите, признати от инструмента. Тези ограничения са предмет на принципите на необходимост и пропорционалност, като се гарантира, че всяко ограничение на правата не е произволно или прекомерно. Според Хартата всяко ограничаване на упражняването на правата и свободите, признати от нея, трябва да бъде предвидено в закон и да зачита основното съдържание на същите права и свободи. Тези ограничения могат да бъдат наложени само ако са необходими и действително служат на цели от общ интерес, признати от Съюза, или на защитата на правата и свободите на други хора, при спазване на принципа на пропорционалност.

На следващо място Хартата предвижда, че доколкото в нея се съдържат права, съответстващи на такива, 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. Това е смисълът на принципа на минималната защита, според който тези разпоредби защитават права, които не могат да бъдат дерогирани съгласно ЕКПЧ. В практиката на Съда на ЕС, обаче е установено, че основните права в правото на ЕС не са абсолютни сами по себе си⁶⁰. Хартата не указва да има такива. Те преповтарят и потвърждават такива⁶¹.

Относно приложението на Хартата, необходимо е и да се разглежда връзката с националните конституции и нивото на защита (член 52, параграф 4 и член 53). Тези разпоредби предвиждат как Хартата си взаимодейства с основните права, защитени от националните конституции, т.е. на вътрешно държавно, национално ниво. Разпоредбите на инструмента гарантират, че нивото на защита, предоставено от Хартата, не подкопава нивото

⁵⁹ В доктрината се срещат трудове за тълкуването на "принципите". Това буди и теоретичен спор. Някои автори твърдят, че принципите никога не могат да бъдат наложени пред съдилищата, без да се разчита на мерките на ЕС или националните закони, които ги прилагат, докато други се застъпват за ограничена съдебна отговорност. Пояснението, придружаващо член 52, параграф 5, отбелязва, че някои членове от Хартата могат да съдържат елементи както на право, така и на принцип.

⁶⁰ Абсолютно право е това, което не може да бъде ограничено или накърнено при никакви обстоятелства, дори и по време на обявено извънредно положение. Член 3 от Европейската конвенция за правата на човека, който гласи, че „никой не може да бъде подложен на изтезания или нечовешко или унижително отношение или наказание“, е право, което не може да бъде ограничавано по каквато и да е причина; <https://curia.europa.eu/juris/documents.jsf?num=C-317/08>

⁶¹ Освен това, разпоредбите на Хартата са обвързани с минималните стандарти, определени от ЕКПЧ. Това гарантира последователност и хармония между правото на ЕС в областта на основните права и по-широката рамка за правата на човека, установена от ЕКПЧ. FRA. Publications Office of the European Union, 2020, pp. 70-71.

на защита, предоставено от националното законодателство. Освен това никоя разпоредба на Хартата 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.

Хартата има предимство пред основните права, закрепени на национално ниво, дори когато тези права са залегнали в конституцията на дадената държава членка. Това означава, че ако дадена мярка на ЕС е напълно в съответствие с Хартата, националните конституционни права трябва да бъдат отменени. Съдът на ЕС подчертава, че позволяването на държавите членки да прилагат свои собствени конституционни правила в такива случаи би подкопало предимството на правото на ЕС. Ситуацията е различна, когато правото на ЕС само частично урежда спор, включващ проблем с основните права. В такива смесени случаи, когато е намесено както правото както на ЕС, така и на държава членка, тя си запазва свободата на преценка в области, регулирани от националното ѝ законодателство.

Националните стандарти за защита на основните права се прилагат за тези области, при условие че не компрометират нивото на защита, установено от Хартата, както се тълкува от Съда на ЕС, или предимството, единството и ефективността на правото на ЕС. На практика това означава, че когато действията на държавите членки не са изцяло продиктувани от правото на ЕС, националните органи и съдилища могат да прилагат свои собствени национални стандарти за защита на основните права. Хартата обаче става единственото приложимо средство, ако предлага по-голяма защита от националната система. Освен това Хартата може по изключение да измести националните основни права, ако компрометират предимството, единството и ефективността на правото на ЕС.

Никоя разпоредба на Хартата 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. Международните инструменти в областта на правата често функционират като минимални стандарти и са важни източници за тълкуване на правата по Хартата. Съюзът и всички държави членки трябва да запазят нивото на закрила, предоставено от другите инструменти в областта на правата на човека, по които те са страни. Съдът на ЕС взема предвид тези международни инструменти, когато прилага основните права на ЕС, като например Международния пакт за граждански и политически права, Международният пакт за икономически, социални и културни права, Конвенцията за премахване на всички форми на дискриминация по отношение на жените и др.

3. Защо публичните органи трябва да зачитат, спазват и насърчават прилагането на Хартата?

Съгласно ХОПЕС, държавите членки са задължени да зачитат правата, да спазват принципите и да насърчават нейното прилагане. Това задължение се отнася към всички органи на държавите членки, включително националните законодателни такива, държавната администрация, съдебната система и други. Въпреки че задължението произтича от европейското право, в определени сектори националният законодател вече е въвел изрично изискване за спазване на инструмента в някои от действащите нормативни актове. Такъв

пример е Законът за електронните съобщения⁶². Това се случва поради изменения и допълнения в нормативния акт, приети, за да може същият да бъде приведен в съответствие с правото на ЕС⁶³.

Законът подчертава важността на свободния и безпрепятствен достъп до електронни съобщителни услуги като постановява, че държавните органи не могат произволно да ограничават достъпа до такива услуги, освен в строго определени случаи. Изключенията от този принцип са възможни само ако са законово обосновани и уважават правата, гарантирани от Хартата на основните права на ЕС. Освен това, при налагането на ограничения, трябва да се спазва презумпцията за невиновност и да се осигури справедлива процедура, включително правото на изслушване на засегнатите лица. Това подчертава ангажимента на България към принципите на правовата държава и защитата на индивидуалните свободи в контекста на дигиталната ера.

Друга разпоредба от Закона за електронните съобщения пък засяга прозрачността и равнопоставеността в предоставянето на електронни съобщителни услуги. Той изисква от предприятията, предоставящи такива услуги, да спазват принципите на прозрачност и да не дискриминират между различни потребители. Този член гарантира, че услугите трябва да бъдат предоставяни без предпочитание към определени групи потребители и че всички потребители трябва да бъдат третирани еднакво, независимо от техните технологични възможности, обем на трафик или начин на плащане, с оглед осигуряване на справедлив и равен достъп до информационните и комуникационните технологии.

Но съгласуването с Хартата не следва да е „на хартия“. Използването на инструмента в административния процес не следва да служи просто като средство за подсигуряване, че изпълнението на нормативните актове е „съобразено с Хартата“, а трябва активно да допринася за насърчаването на нейното прилагане. Това означава, че при работата на публичната администрация служителите неотменно трябва да вземат предвид правата и принципите, залегнали в инструмента, и да гарантират тяхното спазване. В своите действия, те трябва активно да защитават основните права, без да се ограничават само до пасивната фаза на проверка за съответствие, а вместо това да действат с убеждението, че спазването на основните права е задължение и ценност от съществено значение за обществото. Преди всичко обаче, те трябва да ги разбират и да вярват в тяхната полезност. Това ще осигури, че основните права, залегнали в Хартата, се зачитат и спазват на всички равнища на правото на ЕС и в националното законодателство.

За да се осигури спазването на Хартата на основните права, по силата на нейната правна задължителност, държавите членки могат да бъдат държани отговорни за причинените на частноправните субекти щети в резултат на нарушения на инструмента. Следователно държавата членка е длъжна да поправи нанесените вреди, когато:

1. е нарушената правна разпоредба, имала за цел да предоставя права на лицата;
2. нарушението е достатъчно сериозно - въпросната държава членка явно и сериозно е нарушила границите на правото си на преценка и
3. съществува пряка причинно-следствена връзка между неизпълнението на задължението на държавата и вредата, понесена от засегнатите лица.

⁶² Директива (ЕС) 2018/1972 на Европейския парламент и на Съвета от 11 декември 2018 г. за установяване на Европейски кодекс за електронни съобщения (преработена). Текст от значение за ЕИП, Обн. ДВ. бр.41 от 22 Май 2007 г.

⁶³ Document 32018L1972.

Отговорността на държавата може да се ангажира и при по-малко ограничителни условия, въз основа на националното право. Съгласно Ръководството за прилагане на Хартата на основните права на Европейския съюз при законотворчеството и разработването на политики на национално равнище на АЕСОП, за да се избегне нарушение на правото на ЕС от страна на орган на държавната власт на национално равнище в процесите по вземане на решения следва систематично да се проверява приложимостта на Хартата на основните права на ЕС. Тази оценка трябва да се извършва още в ранните етапи на всяка предвидена инициатива за действие от страна на публичния орган. Вземайки предвид разпоредбите на Хартата, систематичната проверка дава възможност да се гарантира, че тя се прилага, дори и ако обикновено се предполага, че не е приложима към законите на ЕС. Проверката на съответствие по тази разпоредба служи като инструмент за утвърждаване на Хартата и създава видимост, осведоменост и знания относно нейната приложимост. Тя предоставя основание за редовна и задълбочена проверка на въздействието и правната съвместимост на предложенията, като се вземат под внимание разпоредбите на Хартата⁶⁴.

За да бъде Хартата приложима към национален акт, било то законодателен, било то административен или друг, то този акт потенциално трябва да бъде определен като акт за прилагане на правото на Съюза. Това означава, че този акт е в обхвата на правото на ЕС и се отнася до изпълнение и прилагане на правото на Съюза от държавите членки. В случаи, когато не е възможно да се установи връзка с правото на ЕС, държавите членки на ЕС нямат задължение да спазват основните права на ЕС, както са установени в Хартата. Основните права по Хартата се прилагат само в контекста на разпоредбите на правото на ЕС и изискват съществена връзка с правото на Съюза, различно от Хартата.

Въпреки наличието на връзка с правото на ЕС, това само по себе си не означава, че основните права на ЕС ще се прилагат. Не всяка връзка с правото на Съюза е достатъчна, за да доведе до прилагането на основните права на ЕС. Съгласно установената съдебна практика, някои примери за „недостатъчни“ връзки с ЕС включват:

1. области, в които разпоредбата от националния акт и тази от правото на ЕС имат сходство помежду си или непряко си въздействат една на друга;
2. фактът, че националният акт попада в област, в която ЕС има правомощия;
3. национални актове, които се определят като „по-строги защитни мерки на националното право“, надхвърлящи минималните изисквания, установени от Съюза;
4. доброволни позовавания на правото на Съюза в националното право.

Връзката с правото на ЕС следва да бъде достатъчно конкретна, за да се определи като „прилагаща правото на Съюза“. Тя е такава, ако държавите членки изпълняват ролята на представители за ЕС или ако се изисква разрешение в съответствие с правото на ЕС. Разглеждайки различните ситуации, при които националните актове могат да се отнасят към правото на ЕС и следователно към приложението на Хартата на основните права на ЕС, могат да бъдат идентифицирани следните сценарии на прилагане правото на ЕС:

1. при транспониране на правни актове на Съюза, когато националните закони трябва да въведат на национално ниво задължителни изисквания от правни актове на Съюза, като например директиви, Хартата следва да бъде съблюдавана. Ако националният закон нарушава основни права при транспонирането на директивата, тогава Хартата ще се приложи и съдебните органи ще трябва да вземат предвид тези права;

⁶⁴ Прилагане на Хартата на основните права на Европейския съюз при законотворчеството и разработването на политики на национално равнище. Наръчник. Агенция на Европейския съюз за основните права, 2020 г., с. 47-49.

2. при наличието на национални актове, приети въз основа на правомощия, предоставени по линия на правото на Съюза. Тук държава членка използва дискреционни правомощия по силата на правото на ЕС. Ако такъв национален акт нарушава основните права, залегнали в Хартата, тя също ще се приложи;

3. националните актове, включващи средства за правна защита, санкциониране или принудително изпълнение, които могат да бъдат прилагани във връзка с правен акт на Съюза или разпоредба от Договора за ЕС, което в тези случаи налага на държавите членки да гарантират ефективността на правата и задълженията на ЕС, като вземат предвид Хартата;

4. използването на понятия от националното право в контекста на разглеждани разпоредби на ЕС. Ако тези понятия водят до нарушение на основните права, Хартата ще се приложи;

5. националните актове, попадащи в точния обхват на законодателството на Съюза, без да съществува изрично правило за прилагане. В този случай, ако се нарушават основните права, Хартата се прилага, дори ако няма ясна връзка с правото на Съюза;

6. не на последно място по важност, когато държавите членки изпълняват ролята на представител за ЕС, това означава, че те действат от името на Съюза и изпълняват правните актове на институциите, органите, службите или агенциите на ЕС. Тази ситуация може да включва различни сценарии, в които националните органи изпълняват или транспонират правото на ЕС. Тази роля на представител може да се приложи при изпълнението на различни видове правни актове, включително регламенти, директиви, външни споразумения, сключени от ЕС, и специфични договорни разпоредби. Примерите включват и изпълнението на проекти на национални актове, които са необходими за съответствие с правото на ЕС.

Процесът на тълкуване и прилагане на ХОПЕС в рамките на националното законодателство е многостранен и сложен процес. Когато национални закони и политики се проверяват за съответствие с Хартата, това не е въпрос на проста съпоставка. Вместо това, тълкуването на акта включва разглеждането на широк спектър от източници и обичаи, които си взаимодействат в динамичен и сложен правен контекст. Сред основните елементи, които участват в този процес, са разясненията, свързани с Хартата, които действат като основна отправна точка и предоставят насоки за тълкуването на нейните разпоредби. Тези разяснения са важни, тъй като осигуряват контекст и помагат за разрешаване на потенциални несъответствия или двусмислици. Практиката на Съда на ЕС също представлява критичен компонент, тъй като тя формира живото тяло на правното тълкуване, което се развива и променя с времето. Важен източник в тази посока са съдебните решения и прецеденти на националните съдилища, които предоставят множество практически примери за прилагането на Хартата и често служат като ръководство за бъдещи случаи. В допълнение, взаимодействието с ЕКПЧ и съдебната практика на Европейския съд по правата на човека също разширява правния контекст, в който се прилага Хартата. Това включва не само директните препратки към ЕКПЧ, но и по-широкото приемане на принципите на правата на човека, които са залегнали в тези документи.

Вече беше изяснена и ролята на общите конституционни традиции на държавите членки, които също играят значителна роля в тълкуването на Хартата, като внасят така необходимия национален контекст и специфична регионална перспектива. Тези традиции помагат за да се гарантира, че прилагането на инструмента остава съвместимо с националните правни и културни особености. В този аспект, съвсем естествено, важни са и националните закони, които имат препратки към Хартата. Тези нормативни актове често

съдържат специфични указания за прилагане на правата и свободите, залегнали в Хартата, в контекста на дадената национална правна система⁶⁵.

III. ПРИНОСЪТ НА ХАРТАТА ЗА УТВЪРЖДАВАНЕ НА ПРИНЦИПИТЕ НА ОТВОРЕНОТО УПРАВЛЕНИЕ И ВЪРХОВЕНСТВОТО НА ПРАВОТО

1. ЕС в контекста на отвореното управление и върховенството на правото

Днешният свят изправя Съюза и органите на управление на неговите държави членки пред безброй сложни предизвикателства, обхващащи политически, икономически и социални проблеми, които бяха допълнително изострени от безпрецедентното въздействие на пандемията COVID-19. Пандемичният период увеличи заплахата за и без това крехкото доверие в управлението в глобален мащаб. Сега гражданите по света все повече очакват най-високи стандарти на прозрачност, отчетност и етично поведение както от централните, така и от местните власти. Според проучванията това важи и за Съюза. Гражданите на ЕС намират демокрацията, върховенството на правото и основните права за свой най-важен актив. Това показват резултатите от специално проучване на Евробарометър за бъдещето на Европа от 2018 г., според което за 34% от анкетираните този аспект е по-важен от икономическата, индустриална и търговска мощ на ЕС (31%) и стандарта на живот на своите граждани (25%). Откритостта, отчетността и върховенството на правото все повече се признават като основни качества на доброто демократично управление⁶⁶.

Дори преди появата на пандемията обаче, множество държави, включително и България, вече бяха започнали да възприемат принципите и практиките на отвореното управление. Едновременно с това бяха стартирани различни международни инициативи с общата цел за повишаване на прозрачността и отчетността в публичните институции и поддържането на почтеността в публичния сектор. Тези инициативи се стремяха да улеснят по-голямата ангажираност на гражданите в процеса по вземане на публични решения. Държавите, които бяха успешни в укрепването на върховенството на правото и внедряването на отвореното управление, се оказаха по-гъвкави и реактивни през времето на кризата. Подготвени с по-ефективни механизми за събиране на информация, прозрачни процедури и укрепени връзки с гражданското общество, тези страни бяха в състояние по-бързо да се адаптират към новите обстоятелства. Отвореното управление⁶⁷, разбирано още като открито или прозрачно като даващо възможност за участие на гражданите във формулирането на политики позволи на държави като, например, Германия и Швеция, да реагират по-ефективно на нуждите, пред които бяха изправени.

Отвореното управление е широка концепция, която има богата историческа основа, но придобива значителна популярност след ключов момент през септември 2011 г., когато президентът на САЩ Барак Обама прави реч пред Общото събрание на ООН⁶⁸. Там той подчертава значението на отвореността в обществата, икономиките и правителствата, подчертавайки, че историята благоприятства свободата и че напредъкът е тясно свързан с отвореното и прозрачно управление. Той сочи идеята, че всяка държава трябва да бъде

⁶⁵ Прилагане на Хартата на основните, с. 50-51.

⁶⁶ Council of Europe. Public Ethics Transparency and open government. Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe, 2018.

⁶⁷ Разбирано тук още като открито или прозрачно.

⁶⁸ Президентът Обама е и инициатор на Инициативата за отворено управление. Директивата, поставяща началото ѝ, е издадена на 20 януари 2009 г., първият ден на Обама начело на САЩ.

отговорна пред своите граждани и да се ангажира с насърчаване на прозрачност, борба с корупцията, активно ангажиране на гражданите и използване на нови технологии за укрепване на свободата и демокрацията.

Става ясно, че отвореното управление и върховенството на правото са тясно взаимосвързани. Върховенството на правото предоставя основата, върху която се изгражда отвореното управление, осигурявайки правна рамка, която гарантира, че всяко управленско действие е обвързано със законите и нормите на демократичното общество. Това създава условия за прозрачност, отговорност и предсказуемост в управленските процеси, което е критично за доверието на гражданите в институциите. От друга страна, отвореното управление допринася за укрепване на върховенството на правото чрез насърчаване на активното гражданско участие, диалога и сътрудничеството между различните сектори на обществото. В резултат на това, взаимодействието между тези институти служи като катализатор в демократичните държави за постигане на по-висока стабилност, справедливост и обществено благополучие.

Понятието за отвореното управление възплъщава принципа, че гражданите имат право на достъп до информация и активно участие в процесите на вземане на публични решения. Тази концепция се корени в идеята за създаването на стабилни институции и политики от правителствата за насърчаване на прозрачност, отчетност и ангажираност на гражданите. Решаващо за този модел е инвестирането в и използването на подходящи инструменти, които позволяват и поддържат тези политики. В основата на отвореното управление е създаването на възможно най-благоприятна среда за участие на гражданите. За тази демократична парадигма, участието на индивида в управлението не е просто символичен акт, а съществен способ на интеракция и въздействие върху публичните политики. Институтът на отвореното управление е и мощен инструмент в борбата с корупцията.

В последните години ЕС постави още по-голям акцент върху върховенството на правото като една от своите основните ценности. То обхваща няколко ключови принципа и цели, които са от решаващо значение за функционирането на ЕС и неговите държави членки. Сред тях са законността, включително прозрачен, отговорен и демократичен процес на вземане на политически решения, правната сигурност, забраната на произвола, достъпът до правосъдие пред независими и безпристрастни съдилища, включително съдебния контрол на административни актове, недискриминацията и равенството пред закона.

Върховенството на правото насърчава отчетността и прозрачността в действията на публичното управление и процесите на вземане на демократични решения. Принципът овластява гражданите да държат своите правителства отговорни за техните действия и гарантира, че публичните институции работят по открит и отговорен начин, като допълнително укрепва принципите на демокрацията и доброто управление. Но един от централните аспекти на върховенството на правото е именно неговият ангажимент за защита на основните права и свободи. Това означава, че действието на Хартата може да се разглежда като ключов елемент в обезпечаването на върховенството на правото в рамките на ЕС. Тя служи като основен инструмент за гарантиране, че всички закони, политики и практики на ЕС и държавите членки са в съответствие с основните права и свободи, респективно, че властта се използва по начин, който зачита и защитава законните интереси на индивида.

Стремежът на демократичните държави към върховенството на правото и отвореното управление не е случаен. Предизвикателства от последните години като световната финансова криза, пандемията от COVID-19 и регионалните военни конфликти, включително и на европейския континент, доведоха до преразглеждане и преформулиране на

политическите идеи в много краища по света. Тези изключителни обстоятелства предизвикаха необходимостта от рефлексия и разработка на нови стратегии и в рамките ЕС с цел по-ефективно управление на кризи и предотвратяване на бъдещи подобни ситуации.

Според най-новата политическа философия на ЕК инвестирането именно в правата на човека, демокрацията и върховенството на правото е най-добрият начин да се предотврати изпадането на обществата в криза. Според нея, правата на човека и демократичното управление трябва да бъдат в челните редици на усилията на ЕС за предотвратяване на конфликти и разрешаване на кризи. Тук значението на Хартата на основните права може да се определи като ключово, тъй като в своето богато и многостранно съдържание инструментът интегрира цялостен подход към принципите на отвореното управление и върховенството на правото, като непреходни институти на европейската интеграция. Актът улеснява създаването на по-отворени и отговорни институции, които са фундаментална предпоставка за концепцията за отворено управление. Потенциалът за въздействие на инструмента в действителност надхвърля първоначалния ѝ обхват.

2. Ценностите, върху които почива Хартата

Още в преамбюла на Хартата на основните права експлицитно са потвърдени основополагащите принципи, върху които е изграден ЕС. В самото сърце на Хартата се крие не просто набор от правила, а огледало на европейските идеали. Инструментът е еманация на европейските ценности. Въпреки някои несъвършенства, Хартата е повече от нормативен документ. Той закрепва колективния стремеж към справедливост, прозрачност, достъп на гражданите до управленските процеси и неотменимата равнопоставеност пред закона.

В контекста на публичната администрация, Хартата не само категорично утвърждава правото на добра администрация, но и създава синергия между множество права и принципи, които са взаимосвързани и си взаимодействат, за да подпомогнат функционирането на една балансирана и ефикасна правна система. На преден план в този смисъл стои разпоредбата на чл. 20, който постановява, че всички хора са равни пред закона. Принципът осигурява еднакво прилагане на правната норма за всеки гражданин на Съюза, предотвратявайки пристрастия и фаворизиране. Той изисква всички лица, независимо от техния статут, да бъдат подчинени на закона по един и същи начин, като така се поддържа справедливостта на нормативната уредба на общностно ниво.

Член 47 изрично гарантира правото на ефективни правни средства за защита и на справедлив съдебен процес. Той подчертава важността на достъпа до правосъдие, който е крайъгълен камък на върховенството на правото, като осигурява възможността гражданите да имат право на справедливо изслушване от независим и безпристрастен съд. Това право се простира до правно представителство, съвети и ефективна защита пред съд, които са основни в общество, управлявано от сложни правни системи. Свободата на изразяване и информация е друг ключов аспект на демократичния процес. Тази свобода позволява на гражданите да получават информация и да изразяват своите мнения свободно, което е необходимо за прозрачността и отговорността на публичната администрация.

Взети са предвид и цифровите технологии и защитата на личните данни като първостепенна съвременна ценност, отразена в Хартата (чл. 8). Правото на поверителност на личните данни гарантира, че с тях не може да се злоупотребява или да бъдат обработвани произволно, по непрозрачен и безотчетен начин. В тази връзка, правото на защита на личните данни играе много важна роля в съвременната цифрова ера, като гарантира, че

личните данни на гражданите се обработват от публичните органи с подходяща грижа и съобразност.

Други, фундаментални за поддържането на върховенството на правото права са тези за правото на свобода и сигурност от Хартата (чл. 6). Те осигуряват защита срещу произволно задържане и гарантират, че всеки има достъп до независим и неутрален съд. Тези права са основополагащи за защитата на индивидуалните права и свободи и за укрепването на доверието в институциите. Те 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 от Договора за функционирането на Европейския съюз.

ХОПЕС, като съвременен инструмент за правата на човека, включва и множество права и принципи, които си кореспондират и с концепцията за отвореното управление. Няколко от неговите разпоредби имплицитно подкрепят и налагат този принцип. Сред основните начала, които насърчават и защитават принципа на отвореното управление, редом със споменатата защита на личните данни, са и принципите на равенство и недискриминация. Последните са централни за добрата администрация, осигуряващи право на равен достъп до публична информация и свободно участие в обществените процеси.

Правото на недискриминация осигурява, че всички лица се третират равностойно от административните органи, като се зачитат различията по отношение на раса, пол, етнически произход, религия и други. Според разясненията към Хартата, уреденото в нея право на недискриминация се основава на Договора за ЕО, съответно Договора за функционирането на Европейския съюз, на член 14 от ЕКПЧ и член 11 от Конвенцията за защита на правата на човека и на човешкото достойнство във връзка с прилагането на постиженията на биологията и медицината, според Конвенция за правата на човека и биомедицината. Това означава, че тази разпоредба от Хартата не създава нови правомощия за приемане на антидискриминационни закони в области на държавните или частните действия и не предвижда всеобхватна забрана за дискриминация в толкова широк обхват. Така, в контекста на правото на ЕС правото на недискриминация се прилага в рамките на определени граници и е свързано със специфични правомощия и дейности на ЕС и неговите държави членки. Това право е *тясно свързано със свободата на мисълта, съвестта и религията*, което гарантира, че държавното управление ще защитава различията в убежденията и вярванията на гражданите.

Принципите на недискриминацията и равенството пред закона са фундаментални за защитата на гражданите от произволни или несправедливи действия от страна на държавните органи. Освен тях, съществува и друго, не по-малко важно право, което служи като крайъгълен камък на отвореното и ефективно управление - правото на добра администрация. Правото на добро управление за гражданите на Европейския съюз е установено като основно право на Общността чрез принципа на добра администрация⁶⁹.

Това обхваща не само прозрачността и отчетността на административните действия, но и задължението на администрацията да действа бързо, обективно и в интерес на гражданите. Правото на добра администрация е от съществено значение за изграждането на доверие между гражданите и държавните институции и играе ключова роля в борбата срещу корупцията и засилването на демократичния процес.

⁶⁹ Кресналийска, Г. Доброто управление в Република България. Катедра „Национална сигурност и публична администрация“ Правно-исторически факултет Югозападен университет „Неофит Рилски“ – Благоевград, 2918.

3. Правото на добра администрация в центъра на принципа на отвореното управление

Правото на добра администрация е уредено в чл. 41 от ХОПЕС и предвижда, че всяко лице има право засягащите го въпроси да бъдат разглеждани безпристрастно, справедливо и в разумен срок от институциите, органите, службите и агенциите на Съюза. То включва по-специално:

1. правото на всяко лице да бъде изслушвано преди срещу него да бъде предприета индивидуална мярка, която би имала неблагоприятни последици за него;
2. правото на достъп на всяко лице до документите, които се отнасят до него, като се зачитат легитимните интереси, свързани с поверителността и професионалната и служебна тайна;
3. задължението на администрацията да мотивира своите решения.

Според Хартата, правото на добра администрация включва и възможността всяко лице да може:

1. да претендира и получи 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 и
2. да се обърне към институциите на Съюза на един от официалните езици на Договорите и да получи отговор на същия език.

ЧАСТ ВТОРА. РОЛЯТА НА НАЦИОНАЛНИТЕ ИНСТИТУЦИИ И ПУБЛИЧНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ В ПРИЛАГАНЕТО НА ХАРТАТА НА ОСНОВНИТЕ ПРАВА НА ЕС В БЪЛГАРИЯ

1. НАЦИОНАЛНИТЕ ИНСТИТУЦИИ ПО ПРАВАТА НА ЧОВЕКА В БЪЛГАРИЯ

1.1. Функции на националните институции по правата на човека в европейски план

В един продължителен период от време, от създаването си през 1949 г. до началото на 90-те години на миналия век обаче, Съветът на Европа е ориентиран предимно към държавите от Западна Европа. След настъпилите геополитически промени в началото на 90-те години на миналия век, под мотото “демократична сигурност” Съветът на Европа решава, че следва да положи грижи за установяване на стабилност на целия европейски континент. Правилността на тази политика днес е безспорно възприета, като едно от нейните големи достойнства е, че кандидатстващите държави, без изключения, биват задължавани преди и след присъединяването си към Съвета на Европа да работят усърдно за изпълнение на правилата на организацията. Към тези правила се числят въвеждането или подобряването на принципите на демокрацията, принципите на правовата държава, спазването на правата на човека, провеждането на свободни избори, гаранции за свободни медии, свобода на мисълта, защита на малцинствата, както и съблюдаване на правата на другите народи.

С влизането в сила Договорът от Лисабон от 01.12.2009 г. постави разглеждането на правата на човека при формулирането на политиките в европейски план в нов контекст. Неслучайно от тази дата все по-упорито се заговоря:

1. за настъпил нов период в преценката за съответствие с правата на човека;
2. за ново измерение на правата на човека при вземането на решения, както на ниво Съюз, така и на ниво отделни държави членки;
3. за трансформацията, при която основните човешки ценности, каквото е било широко споделяното схващане за правата на човека преди, са се превърнали в конкретни субективни права, които се нуждаят от активна подкрепа и защита;
4. че чистият „нормативно - съдебен” подход към основните права е станал част от усилията за по-добро управление на всички нива на власт;
5. че от гледна точка на позитивното право тази трансформация дава основанията да се говори за нова архитектура на уредбата на правата на човека за нова многопластова система на ЕС, при която защитата на основните права се извлича едновременно от няколко източника, като Хартата на основните права на ЕС, Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи и правата, гарантирани от отделните държави членки;
6. за поставяне на изискването за нов институционален ред и засилване на нуждата от изясняване на функциите на отделните институции и механизми;
7. за започването на процес по изграждане и консолидиране на една нова и оригинална по своята същност култура на възприемане на основните права на човека на ниво институции на ЕС и на ниво държави - членки на ЕС по спазването и прилагането правото на Съюза и т.н.

Възприемането на тази нова култура на ЕС по отношение на основните права е широко споделяна, но въпреки това тя се намира в начален стадий на реализацията си и има риск да остане на това ниво, ако не бъде въведена правилната институционална инфраструктура,

която да подпомогне нейното развитие и консолидация. Съществуващите понастоящем механизми, действащите нормативни актове и системата като цяло остават фрагментирани и спонтанни.

Още с първата Стратегия за ефективно прилагане на Хартата на основните права на Европейския съюз от 2010 г.⁷⁰ се описват детайли в процеса на развитие и утвърждаване на новата култура спрямо основните права през целия цикъл по приемане на законодателни предложения с цел гарантиране на тяхното съответствие с Хартата на всички етапи от процеса от първоначалното разработване на проектопредложението, през оценката на неговото въздействие до проверката за правилност и законосъобразност на финалния вариант. В нея изрично се подчертава, че Хартата се прилага преди всичко спрямо институциите, органите, службите и агенциите на Съюза. Не веднъж се подчертава, че ефективната вътрешна защита на правата на човека и успехът при спазването на международните стандарти за тях в крайна сметка са в правомощията на държавите. Ефективната защита на правата зависи от това доколко всяка държава изпълнява своите задължения за спазване на международните стандарти и норми. Изграждането на национален модел, в който всички права на човека са ефективно защитени е трудна задача, която изисква създаването на добро законодателство, ефективен контрол върху държавните институции по неговото прилагане и постоянни усилия и действия за планиране, мониторинг и оценяване на резултатите от прилаганите мерки и механизми за защита и насърчаване на спазването на тези права.

Националните институции по правата на човека осъществяват онази дейност на контрол и баланс, която осигурява оптималното прилагане на принципа за върховенството на правото в модерното общество. Те са органи, администрации или организации, които имат общи и специфични функции по отношение на защитата и насърчаване на правата на човека. Те са различни от неправителствените организации, на които националните законодателства или правителства признават статут на правозащитни организации или дават възможност да работят за защита на правата на човека. Многообразието на демократичните общества е доказало, че няма стандартна форма за структура и правомощия на такава национална институция, но поначало това са органи на публичното право - или колегиални органи (например национални комисии) или персонализирани органи като медиатори или омбудсмани.

Освен консултативни функции правомощията на националните институции по правата на човека са най-различни според спецификите на отделните национални правни системи. Те могат да включват изготвянето на специализирани доклади, сигнализиране на правителството относно нарушения на правата на гражданите, повишаване на информираността относно правата на човека и подобряване на законодателството в съответствие с международните стандарти за права на човека, разработването на образователни програми в тази сфера, контролни правомощия за спазването на стандартите и други.

Водещото и най-важното за всички национални институции по правата на човека е да са създадени достатъчно гаранции за тяхната независимост чрез юридическия им статус, независимост при избора на състава на техните органи и независимост в тяхната дейност. Друг определящ фактор е осигуряването на плурализъм на мненията чрез начина на

⁷⁰ Стратегия за ефективно прилагане на Хартата на основните права от Европейския съюз (2010). COM(2010) 573.

изграждане на състава на органите на управление на НИПЧ, отразяващ структурата на обществото чрез предвиждането на критерии за избор и назначаване.

Според АЕСОП, създадена през 2007 г. като служба за наблюдение и оценка на съюзните политики, новата култура на възприемане на основните права на човека в Европа е свързана с преместване на правата на човека от законниците в ежедневието на хората, което изисква наличието на ефективни институции и решителност на всички нива на управление – местно, национално и наднационално. Насърчаването на развитието и засилването на тази култура може да стане чрез укрепване на националните институции за правата на човека. Още през 2010 г. в свой доклад⁷¹ АЕСОП посочва, че НИПЧ, създадени в държавите членки на ЕС и акредитирани по надлежния ред от Международния координационен комитет на националните институции за насърчаване и защита на правата на човека (МКК)⁷², действат като основни точки за контакт на европейската карта на основните права.

Новата Стратегия за подобряване на прилагането на Хартата на основните права на ЕС от 2020 г. допълнително затвърждава значението на тези институции, като описва силните и ефективни национални институции по правата на човека като критичната връзка между правителството и гражданското общество, доколкото се справят с „пропуските по отношение на защитата“ между правата на хората и отговорностите на държавата. Тяхната широкообхватна функция е да предприемат действия срещу дискриминацията във всичките ѝ форми и да насърчават защитата на пълния набор от основни права. НИПЧ следят за прилагането, изпълнението и популяризирането на Хартата по места, като предоставят информация и подкрепа за жертвите на нарушения на основните права и си сътрудничат с националните институции, за да подобрят използването на Хартата от тяхна страна и осведомеността за нея⁷³.

В Доклада относно върховенството на закона за 2023 г. е подчертано че те играят важна роля в националните системи на взаимозависимост и взаимоограничаване. В някои държави членки статутът на тези органи е допълнително подсилен и тяхното значение в кризисни или чувствителни ситуации е признато. В други държави членки обаче НИПЧ продължават да са изправени пред множество предизвикателства. Отчетени са забавянията на назначенията в различни независими органи в няколко държави членки, включително в България⁷⁴.

Работата на НИПЧ е тясно свързана с институциите не само на национално ниво, но и на регионално и международно равнище. Те спомагат да се преодолее пропастта между международноправните норми за защита правата на човека и тяхното прилагане на национално равнище. Те изграждат връзките между националното ниво, Съюзното ниво и други международни системи за защита на правата на човека, като например тази на ООН, и допринасят за укрепване на международните усилия за мониторинг на спазването на правата. НИПЧ, имащи статут А, т.е. тези, които са постигнали пълно съответствие с Парижките принципи са особено важни партньори в това отношение защото са официално признати на национално и международно равнище, имат по-висока легитимност и доверие и тяхната дейност има значителна ефективност и публичност. В държавите от ЕС, например,

⁷¹ Доклад относно НИПЧ в страните – членки на ЕС (Утвърждаване на архитектурата на основните права в ЕС I), Агенция на Европейския съюз за основните права, 2010.

⁷² International Coordinating Committee of National Human Rights Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights (ICC-NHRI), <http://nhri.ohchr.org/>

⁷³ Стратегия за подобряване на прилагането на Хартата на основните права в ЕС. Брюксел, 2.12.2020. COM(2020) 711 final.

⁷⁴ Доклад относно върховенството на закона за 2023 г. Брюксел, 5.7.2023. COM(2023) 800 final.

правомощията на тези институции варират като в едни случаи те наблюдават съответствието на законодателството и административните процедури с правата на човека, в други случаи провеждат изследвания или кампании за повишаване на осведомеността като превенция на нарушенията, в трети приемат оплаквания или разглеждат проблеми свързани със спазването на основните права на местно, регионално или национално ниво. В други държави НИПЧ функционират едновременно и като органи, гарантиращи равенството и недискриминацията. В трети, те са институционализирани превантивни механизми, изисквани по силата на международни договори, които отговарят за предпазване от дискриминация на лица с увреждания или за предотвратяване на изтезанията.

2. Определение за национална институция по правата на човека

НИПЧ са независими органи, създадени в съответствие с националното законодателство, чиито правомощия включват защита и насърчаване на спазването на правата на човека в държавата. Те попадат в понятието за защитници на правата съгласно Стратегия за подобряване на прилагането на Хартата на основните права на ЕС от 2020 г. (подпараграф 18).

Формално концепцията за национална институция по правата на човека датира още от 1946 г., когато ООН, целейки популяризиране и насърчаване на спазването на правата на човека, представя схващането си, че националните институции са субекти на националното право, които подпомагат спазването на стандартите за правата на човека на ООН и засилват връзките между ООН и нейните държави членки в тази област. В продължение на един дълъг период от време, обаче, само няколко държави решават да създадат такива институции. С течение на времето и Общото събрание на ООН и Комисията по правата на човека, след 2006 г. трансформирана в Съвета по правата на човека на ООН многократно потвърждават важността на това, всяка държава членка да се ангажира със създаването на НИПЧ като избере формата, която най-добре отговаря на нуждите на национално ниво.

Предвид важната роля, която те имат в насърчаването и защитата на правата на човека на национално и международно ниво, ООН подчертава и необходимостта тези институции да спазват Принципите относно статута на националните институции, приети на Общото събрание през 1993 г., известни като Парижките принципи, които уреждат минималните стандарти към тези институции.

Шестте основни критерия, зададени от Парижките принципи са следните:

1. предоставяне на „възможно най-широки“ правомощия, въз основа на универсалните стандарти за правата на човека, включително двойна компетентност по популяризиране и защита на правата на човека, покривайки целия техен спектър;
2. осигуряване на независимост от правителството;
3. независимост, гарантирана от конституцията или законодателството;
4. даване на адекватни правомощия за разследване;
5. осигуряване на плурализъм на мненията, гарантиран включително чрез членството в техните органи и ефективно сътрудничество;
6. предоставяне на подходящи човешки и финансови ресурси.

Степента, в която една НИПЧ съответства на минималните стандарти, установени в Парижките принципи е определяща за статута на акредитация, който тя получава. Този статут, поначало е важен за европейския и международния авторитет на институцията, но е от решаващо значение за нейното доверие на национално ниво.

Глобалният алианс на националните институции по правата на човека (GANHRI) възлага на Подкомитета по акредитация (SCA) отговорността за преглед и акредитация на институциите в съответствие с Парижките принципи. Този процес е всеобхватен и включва партньорска проверка от представители на НИПЧ в четири глобални региона: Африка, Северна и Южна Америка, Азиатско-тихоокеански регион и Европа.

НИПЧ подлежат на преглед от Подкомитета при три обстоятелства:

- при кандидатстване за първоначална акредитация;
- при необходимост от подновяване на акредитацията, която се извършва на всеки пет години;
- ако има някакви промени в обстоятелствата на НИПЧ, които биха могли да повлияят на съответствието ѝ с Парижките принципи.

3. Видове статута на национални институции по правата на човека и тяхната многопластова роля

Съществуват два статута на НИПЧ: „А“ и „Б“. „Статута“⁷⁵ дава право на глас и означава, че институцията изцяло отговаря на всички минимални стандарти, заложиени в Парижките принципи. НИПЧ със Статут А получават правото да гласуват и да имат представителен офис в Международния координационен комитет на НИПЧ или в неговите регионални групи и имат право на мнение и привилегии за участие в процедурите по преглед за спазването на правата на човека. Те също така могат да участват в сесии на Съвета по правата на човека и да вземат думата по всяка точка от дневния ред, да представят документация и да заемат отделни места.

Статут „Б“⁷⁶, който не дава право на глас и означава, че институцията не отговаря изцяло на всички минимални стандарти по Парижките принципи или не е представила достатъчна информация, за да ѝ бъде предоставен Статут А. НИПЧ със Статут Б имат право да участват като наблюдатели в откритите заседания и семинари на МКК, но не могат да гласуват. Не им се дават значки на НИПЧ, нито могат да вземат думата по точки от дневния ред и да представят документация на Съвета по правата на човека.

Без статус (Бивш Статут „В“)⁷⁷, при който институцията не съответства на стандартите по Парижките принципи.

НИПЧ играят важна роля, като си сътрудничат с международни и междуправителствени организации по правата на човека, включително със Съвета на ООН по правата на човека, чрез такива механизми като Универсалния периодичен преглед⁷⁸ и т.нар. специални процедури⁷⁹, които представляват задълбочен експертен анализ относно спазването на правата на човека в конкретни държави или относно отделна глобална тема

⁷⁵ Статут „А“: държави-членки с право на глас – постигнали пълно спазване на всички Парижки принципи, от англ. „A status: Voting Member – Fully in compliance with each of the Paris Principles“.

⁷⁶ Статут В“: държави-членки без право на глас – при тях не е налице пълно спазване на всички Парижки принципи или не е предоставена достатъчно информация за да бъде окончателно определен статутът им. От англ. „B status: Non-Voting Member – Not fully in compliance with each of the Paris Principles or insufficient information provided to make a determination“

⁷⁷ Без статус за държави членки, които не отговарят на Парижките принципи. От англ. „C status: Not in compliance with the Paris Principles“.

⁷⁸ Универсалният периодичен преглед е създаден е с резолюция на Общото събрание на ООН от 15 март 2006 г.; <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/UPRmain.aspx>

⁷⁹ <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Welcomepage.aspx>

засягаща основните права. Функциите на НИПЧ при провеждането на Универсалния периодичен преглед по спазването на правата на човека в отделните държави включват предварително обобщаване и предоставяне на информация, текущо участие в работната група, отговаряща за извършването на прегледа, включване в последващи инициативи след приключването на прегледа, свързани с реализирането на препоръките от доклада с прегледа.

Държавите създават НИПЧ защото те им помагат при спазването на международните стандарти и поетите задължения, свързани с правата на човека чрез тяхната обективна гледна точка и чрез постоянната връзка между националното и международното ниво, което те поддържат. Тези институции са способни да разрешават проблеми в областта на правата на човека по един обхванен и последователен начин благодарение на техните широки правомощия, които поначало включват насърчаване на спазването и защита на всички права на човека от граждански и политически до икономически, социални и културни. Това прави възможно за НИПЧ да отстояват и прокарват концепцията за неделимост и независимост на правата на човека в националните политики, в законодателството и в общественото мнение.

Компетентността на НИПЧ по насърчаване на спазването на правата на човека включва предоставянето на националните правителства и парламенти на консултации по различни въпроси в сферата на правата на човека, както и повишаване на публичната информираност за правата на човека, включително чрез образование, публикуване на доклади, обучения и дейности по изграждане на капацитет. Докато насърчаването на спазването на правата е свързано главно с консултации и популяризация, правомощията на НИПЧ да защитават правата на човека преди всичко се свеждат до мониторинг за нарушения на правата на човека и отправяне на препоръки за предприемане на мерки по гарантиране на правата на човека за конкретни ситуации. Компетентността им по защита може да включва и правомощия по приемане, получаване, проучване и разрешаване на жалби и сигнали.

Към 29 ноември 2023 г. Глобалният алианс на националните институции за правата на човека (GANHRI) е акредитирал общо 120 национални институции за правата на човека. Сред тях 88 са получили статут „А“, което показва, че са в пълно съответствие с Парижките принципи. Останалите 32 са акредитирани със статут „Б“, което показва, че не отговарят напълно на Парижките принципи⁸⁰. В България акредитираните НИПЧ са две. Омбудсманът на Република България се ползва със Статут „А“, докато Комисията за защита от дискриминация със Статут „Б“. От март 2022 г. омбудсманът на Република България е избран за член на управителните органи на двете организации - член на борда на Европейската мрежа на Националните правозащитни институции (ENNHRI) и член на бюрото на Световния алианс на Националните правозащитни институции

В България наред с тях съществуват и други държавни органи и институции, притежаващи различни по вид и обхват правомощия в областта на защитата на правата на човека. Сред тях са: Националният съвет за сътрудничество по етническите и интеграционните въпроси, Националният съвет по равнопоставеността на жените и мъжете, Държавната агенция за закрила на детето, Държавната агенция за бежанците, Националната комисия за борба с трафика на хора, Съвета за електронни медии и различни звена в системата на Министерството на правосъдието, Министерството на външните работи, Министерството на труда и социалната политика, Министерство на вътрешните работи, Министерството на образованието и науката, Министерство на здравеопазването,

⁸⁰ <https://www.ohchr.org/en/countries/nhri/ganhri-sub-committee-accreditation-sca>.

Постоянната група по правата на човека и полицейската етика и Националният съвет по миграция, граници, убежище и интеграция към Министерството на вътрешните работи и други.

С цел подобряване на координацията на хоризонтално ниво между държавните органи и независимите институции, занимаващи се с различни аспекти на правата на човека в края на 2013 г. е създаден Национален координационен механизъм по правата на човека⁸¹, председателстван от министъра на външните работи. Основните му приоритети включват разпределяне на изпълнението на задълженията, свързани с международния диалог и доклади по правата на човека, обсъждане на присъединяването към международни договори, инициране на законодателни промени в областта на правата на човека, и предлагането на мерки за подобряване на ситуацията с правата на човека в страната.

Понастоящем омбудсманът е единствената българска НИПЧ, акредитирана със статут „А“, предоставен от Световния алианс на националните институции по правата на човека под егидата на ООН. Омбудсманът е върховен независим конституционен орган, който се избира публично и по прозрачен начин от НС за срок от 5 години. С измененията на Закона за омбудсмана от 2018 г. на институцията са предоставени правомощието да получава и разглежда жалби и сигнали за нарушения на правата и свободите на гражданите, извършени от държавните и общинските органи и техните администрации, от лицата, на които е възложено да предоставят обществени услуги, както и от частноправни субекти. При упражняването на това правомощие омбудсманът може да отправя предложения и препоръки за насърчаване и защита на правата и свободите на гражданите от частноправни субекти.

Освен омбудсманът, Комисията за защита от дискриминация е независим специализиран държавен орган, който разглежда жалбите и сигналите, както и въпросите, свързани с дискриминацията. В края на 2010 г. КЗД подава кандидатурата си за акредитация като национална институция за насърчаване и защита на правата на човека пред Международния координационен комитет на националните институции за насърчаване и защита правата на човека към ООН. През май и октомври 2011 г. Подкомисията по акредитация към Върховния комисар на ООН за правата на човека разглежда кандидатурата на КЗД и излиза с детайлно становище по нея, с което изразява високо признание за нейната дейност като утвърден орган за борба с дискриминацията и за насърчаване на равенството и отправя препоръки за укрепване на нейната независимост. В края на 2011 г. Подкомисията официално акредитира КЗД като национална институция за насърчаване и защита на правата на човека като съгласно Парижките принципи ѝ предоставя Статут „Б“, който ѝ позволява да участва в работата на структурите на ООН за защита правата на човека. В обобщения доклад по кандидатурата се отбелязва, че КЗД има правомощията да работи за превенция и защита от дискриминация и да насърчава равните възможности, но няма мандат да защитава и насърчава всички права на човека. В тази връзка Подкомисията по акредитация препоръчва КЗД да изиска да ѝ бъде предоставен по-широк мандат, който включва всички права, заложиени в международните, регионалните и националните инструменти, и ѝ дава изрични правомощия в областта на защитата и насърчаването на правата на човека. Според Подкомисията, устройственият закон на КЗД не гарантира защита на членовете на комисията за действията им, предприети в това им официално качество. Освен това, съществуващото законодателство не гарантира ясен, прозрачен и открит подбор на членове на КЗД, който насърчава независимостта и общественото доверие в нея. Подкомисията насърчава КЗД да

⁸¹ Създаден с Решение № 796 на Министерски съвет от 19.12.2013 г.

се застъпи за законодателни промени, целящи публично огласяване на свободните постове за членове в комисията, увеличаване на броя на потенциалните кандидати от широк кръг обществени групи, насърчаване на широки консултации и гарантиране на плурализма в състава на комисията⁸².

II. МЕХАНИЗМЪТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ ЗА ДЕМОКРАЦИЯ, ВЪРХОВЕНСТВО НА ПРАВОТО И ОСНОВНИ ПРАВА И ГОДИШНИТЕ ДОКЛАДИ ПО НЕГО

1. Институционалното противопоставяне при търсене на най-добрия подход

След приемането на Договора от Лисабон през 2009 г., ЕП започва да изразява все по-сериозна загриженост относно постепенното уронване на стандартите за демокрация, върховенство на правото и основни права по член 2 от ДЕС в някои от държавите членки. В отговор на тези проблеми, в различни свои резолюции Парламентът предлага редица мерки и механизми за засилване на защитата на основните права и демократичните ценности в Съюза. За да се гарантира по-добро спазване на основните права в държавите членки, той призовава за създаване на нови институции, като например „Копенхагенска комисия“, нови механизми и процедури за запълване на съществуващите пропуски и за укрепване на съществуващите вече формирания като Европейската агенция за основните права.

През месец октомври 2016 г. по инициатива на ЕП в ЕС стартира подготовката на сключването на Пакт за демокрация, върховенство на правото и фундаментални права под формата на междуинституционално споразумение, по силата на който трябва да се създаде всеобхватен, обективен, безпристрастен и основан на фактите механизъм, включващ както превантивни, така и корективни мерки, против нарушения и неспазване на демокрацията, върховенството на правото и фундаменталните права, който ще се прилага еднакво и справедливо за всички държави членки, както и за институциите на Съюза. Според плана, всяка година ЕК, в консултация с панел от независими експерти следва да изготвя „Европейски доклад в областите демокрация, върховенството на правото и фундаменталните права“, отразяващ актуалния статус в тези области в отделните държави членки, включващ и специфични за отделните държави препоръки въз основа на индикатори като разделение на властите, свобода и плурализъм на медиите и достъп до правосъдие.

През 2020 г.,⁸³ ЕП с ново предложение предоставя текст на междуинституционално споразумение, насочено към укрепване на ценностите на ЕС, разширяващо предишните негови проекти. Той включва мерки като възможността за спешни доклади и създаването на нарочна междуинституционална работна група. В резолюцията се подчертава изключителната необходимост ЕС да разработи стабилна, всеобхватна програма за ефективна защита и укрепване на демокрацията, върховенството на закона и основните права за всички граждани на Съюза. Предложеното с резолюцията от 2020 г. споразумение между трите институции на ЕС очертава рамка за насърчаване и укрепване на ценностите на ЕС съгласно член 2 от ДЕС и по същество установява годишен цикъл на наблюдение, включително подготвителни консултации, публикуване на годишен доклад с препоръки и последващи действия, при необходимост. Според него нарочна работна група следва да

⁸² Годишен доклад за 2011 г. на КЗД.

⁸³ Резолюция на Европейския парламент от 7 октомври 2020 г. относно създаването на механизъм на ЕС за демокрацията, принципите на правовата държава и основните права (2020/2072(INI)).

координира дейностите и да се консултира с независими експерти и АЕСОП. Годишният доклад следва да направи оценка на положителните и отрицателните промени в страните членки, като завърши с конкретни препоръки.

Реакцията на ЕК по отношение на предложенията на ЕП за създаване на единен и всеобхватен механизъм за мониторинг на върховенството на закона, демокрацията и основните права в държавите членки на ЕС още от 2016 г. насам обаче подчертава една основна философия: максимално използване и оптимизиране на съществуващите инструменти и механизми, вместо създаването на нови структури, които биха могли да доведат до дублиране на усилията и ресурсите. Комисията намира, че върховенството на правото само по себе си е основополагаща предпоставка за защитата на основните права и поддържането на демократични стандарти.

Така, вместо всеобхватния механизъм за демокрация, върховенство на закона и основни права, се прилага друг, по-ограничен и диференциран подход⁸⁴, насочен към докладването на отделни ценности на Съюза, като например положението с върховенството на закона в отделните държави членки. Паралелно с това, Комисията изготвя и Доклад за прилагането на Хартата на основните права в ЕС. Този доклад цели да предоставя задълбочен анализ, който обхваща както текущото състояние, така и динамиката на прогрес в областта на прилагането на Хартата. Той функционира като инструмент за оценка, чрез който се наблюдава и оценява ефективността на мерките, предприети в рамките на ЕС, за укрепване на основните права.

2. Европейският механизъм за върховенството на закона

Европейският механизъм за върховенството на закона действа като инструмент за ранно предупреждение, като помага да се идентифицират проблеми с върховенството на закона, преди те да ескалират в сериозна загриженост. Според неговата философия, това позволява на ЕС да се ангажира с държавите членки на ранен етап за справяне с тези проблеми. Поставеният акцент е върху диалога, сътрудничеството и споделянето на най-добри практики, насърчавайки непрекъснатото взаимодействие между институциите на ЕС и държавите членки. Механизмът има за цел да стимулира сътрудничеството между различни институции на ЕС, всяка от които да допринесе в рамките на своите институционални роли.

Европейският механизъм за върховенството на закона осигурява структуриран процес за годишен диалог, включващ няколко ключови заинтересовани страни, включително ЕК, Съвета, ЕП, държавите членки, националните парламенти, гражданското общество и други заинтересовани страни. Въпреки че се фокусира върху превантивните мерки и диалога, механизмът може да доведе до по-конкретни стъпки, ако бъдат установени сериозни нарушения. Съгласно член 7 от Договора за Европейския съюз ЕС може да отнеме определени права на държава членка, включително правото на глас в Съвета на ЕС, ако съществува явен риск от сериозно нарушение на ценностите на ЕС, включително върховенството на закона. Този механизъм позволява на ЕС да задържа средства от държави членки, за които е установено, че нарушават върховенството на закона например чрез подкопаване на съдебната независимост или разделението на властите.

Общата цел е да се укрепи върховенството на закона, да се насърчи култура на взаимно уважение и да се гарантира, че законите и ценностите на ЕС се спазват еднакво във всички

⁸⁴ European Commission, "A New EU Framework to Strengthen the Rule of Law," Communication to the European Parliament and the Council, Brussels, March 11, 2014, COM(2014) 158 final.

държави членки. Това е част от по-широко усилие на ЕС да поддържа и укрепва демократичните принципи и практики сред своите членове, като гарантира, че Съюзът остава основан на взаимно доверие и споделени ценности.

Докладът за върховенство на закона

Централният компонент на механизма е докладът за върховенството на закона в ЕС. Той прави годишен преглед на състоянието на върховенството на правото във всички държави членки на Европейския съюз. Изготвя се от ЕК и е предназначен да осигури прозрачност и отчетност относно изпълнението на принципите на върховенството на правото. Докладът включва оценки на различни аспекти като съдебна независимост, антикорупционни рамки, свобода на медиите и други важни фактори. Предоставя цялостен синтез на ситуацията с върховенството на правото в рамките на ЕС и в отделни глави предлага подробна оценка на ситуацията във всяка държава членка. Комисията провежда консултации с държавите членки преди да изготви докладите, като използва и широк кръг от източници, включително данни от държавите членки, оценки на други организации и собствена експертна оценка. Ключова роля в изготвянето на тези доклади играе мандатът на АЕСОП посредством Информационната система на Европейския съюз за основните права (EFRIS)⁸⁵.

В последните години фокусът на докладите е върху развитието в областта на върховенството на закона в държавите членки по четири стълба: правосъдие, борба с корупцията, свобода и плурализъм на медиите и по-широки институционални въпроси, свързани с принципите на взаимозависимост и взаимоограничаване.

Докладите за върховенството на закона са разделени на две части: 1. обобщение, което предоставя обща оценка на състоянието на върховенството на закона в ЕС като цяло. Обхватът на обобщението се определя от Комисията, като се вземат предвид резултатите от консултациите с държавите членки. Обобщението се фокусира върху четирите основни стълба, но също така може да включват и други въпроси, които са от значение за конкретни държави членки. В него се разглеждат напредъкът, постигнат в държавите членки, в областта на върховенството на закона, основните предизвикателства, пред които са изправени държавите членки и препоръките на Комисията към държавите членки; 2. глави по държави, които съдържат по-подробна оценка на ситуацията във всяка държава членка. В главите по държави се разглеждат значимите промени, настъпили във всяка страна през последната година, по отношение на четирите стълба, но също така могат се да включват и други въпроси, които са от значение за конкретната държава членка.

Докладите за върховенството на закона обикновено са консистентни с предходните. Така например анализът на препоръките на ЕС към България в докладите за 2022 и 2023 г., сочи на хронични проблеми в определени сфери. Общият акцент в тях е върху подобренето на съдебната система и борбата с корупцията. Постоянно се подчертава необходимостта от реформи за осигуряване на независимостта на съдебната власт и ефективността на антикорупционните мерки. Препоръките също така подчертават нуждата от конкретни мерки за повишаване на интегритета в специфични сектори на публичната администрация, включително в правоохранителните органи и в съдебната система⁸⁶.

⁸⁵ FRA Single Programming Document 2024 – 2026, p. 6.

⁸⁶ European Commission. 2023 Rule of Law Report: Country Chapter on the rule of law situation in Bulgaria. Commission Staff Working Document SWD (2023) 802 final. Brussels, Belgium.

Докладът за прилагането на Хартата на основните права в Европейския съюз

След влизането в сила на Договора от Лисабон, от 2010 г. насам ЕК всяка година публикува годишен доклад за прилагането на Хартата на основните права в ЕС. Той наблюдава напредъка в областите, в които ЕС има правомощия да действа, като показва как Хартата е взета предвид на практика, по-специално когато се предлага ново законодателство на ЕС. От 2021 г., следвайки Стратегията за укрепване на прилагането на Хартата в ЕС, докладът за Хартата се фокусира всяка година върху различна тематична област от стратегическо значение, уредена от правото на ЕС. Годишният доклад дава възможност за годишен обмен на мнения с ЕП и Съвета на ЕС.

В последния годишен доклад за 2023 г. относно прилагането на Хартата фокусът е върху темата „Ефективна правна защита и достъп до правосъдие“. Той прави преглед на съответното законодателство на ЕС и последните развития от 2020 г. до 2023 г., като набляга на достъпа до правосъдие чрез съдебни и извънсъдебни средства за защита. Ключовите области на доклада са няколко:

1. *Право на ЕС за ефективна правна защита и достъп до правосъдие.* Докладът обсъжда цялостната правна рамка на ЕС, предназначена да позволява на всеки гражданин да търси и получава справедливо разрешаване на проблеми от юридически характер. Тази рамка се допълва от инструментите на ЕС, които установяват минимални стандарти за ефективна правна защита и достъп до правосъдие. Той обхваща различни области на политики, включително цифровизация, права на потребителите, права на заподозрени в наказателни производства, защита на околната среда, регулиране на онлайн съдържанието, защита на данните и др.;

2. *Мерки, предприети от държавите-членки за ефективна правна защита.* Докладът разглежда как законодателството на ЕС, паралелно с националните правила, подобрява ефективната правна защита и достъпа до правосъдие в различни ситуации. В него се оценяват постиженията и предизвикателствата, пред които са изправени държавите членки при предоставянето на достатъчни средства за защита съгласно член 19, параграф 1 от Договора за Европейския съюз, за да се гарантира ефективна правна защита в обхвата на правото на ЕС;

3. *Осигуряване на ефективна правна защита чрез съдилища.* Признавайки значителната роля на съдебните тълкувания в правото на ЕС и националното законодателство, докладът представя преглед на съответните дела пред Съда на ЕС и националните съдилища, които допринасят за разбирането и прилагането на принципите на ефективна правна защита и достъп до правосъдие;

4. *Финансиране от ЕС за ефективна правна защита.* Докладът подчертава ангажимента на ЕК да гарантира ефективна правна защита чрез инициативи за финансиране. Те имат за цел да изградят капацитета на съдебните служители, организациите на гражданското общество и други заинтересовани страни за насърчаване и защита на ценностите на ЕС и прилагане на Хартата в ежедневната им работа.

Констатациите и оценките в доклада се основават на качествен анализ на обратна връзка от различни консултации и източници. Отчита се приносът на държавите членки, звената за контакт по Хартата, международни организации, мрежи като ENNHRI и Equinet и техните членове. Освен това докладът включва информация от онлайн консултации с организации на гражданското общество, провеждани чрез платформата за гражданско общество на Агенцията за основните права, и приноси от други доклади на Комисията, като например индекса за правосъдие и др.

III. АГЕНЦИЯТА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ ЗА ОСНОВНИТЕ ПРАВА И НЕЙНИТЕ ГОДИШНИ ДОКЛАДИ

1. Функции на Агенцията на Европейския съюз за основните права

Агенцията на Европейския съюз за основните права е създадена през 2007 г.⁸⁷ Целта ѝ е да предоставя на съответните институции, органи, служби и агенции на Съюза и държавите членки при прилагането на правото на Съюза помощ и специализирани познания във връзка с основните права, да им оказва подкрепа при предприемането на мерки или формулирането на насоки на действие в съответните им области на компетентност с цел пълно зачитане на основните права. Агенцията се занимава със събиране, анализ и разпространение на данни и информация, разработване на методи за подобряване на сравнимостта и надеждността на данните и публикуване на доклади и становища по специфични теми. Тя си сътрудничи и с различни организации и органи на равнище държави членки и на международно равнище, включително институции на ЕС, национални правителства, Съвета на Европа и различни групи за правата на човека. Агенцията планира и приема специална комуникационна стратегия, за да повишава обществената осведоменост относно основните права и активно да разпространява информация за нейната дейност⁸⁸.

Петнадесет години по-късно през 2022 г. Съветът на ЕС одобрява разширен мандат за АЕСОП⁸⁹. Основната цел на тази промяна е да се приведе в съответствие мандатът на АЕСОП с Договора от Лисабон, тъй като неговата първоначална правна рамка предшества влизането в сила на договора. Освен това измененията имат за цел да приведат структурата на управление на АЕСОП в съответствие със стандартния подход, възприет за децентрализиране на агенциите на ЕС. Въвеждат се и промени в работната програма на агенцията, като многогодишната ѝ рамка се заменя с по-оперативно фокусиран подход на годишно и многогодишно планиране. Тази поправка предоставя на АЕСОП правомощието да започне самостоятелно работа в областта на полицейското и съдебното сътрудничество по наказателни въпроси, като общата външна политика и политиката на сигурност остават извън обхвата на мандата на АЕСОП.

Създаването на АЕСОП като независим орган на ЕС, със седалище във Виена, Австрия, показва значителен институционален ангажимент към основните права в рамките на ЕС. Ролята на тази агенция в предоставянето на експертни съвети и анализ както на институциите на ЕС, така и на държавите членки може да се разглежда като ключов механизъм за гарантиране, че законодателните и политическите действия на ЕС се информират от стабилни, основани на доказателства прозрения.

Обхватът на анализ, който прави АЕСОП е изключително широк. Тя се занимава с въпросите на дискриминацията, достъпа до правосъдие, расизма, ксенофобията, защитата

⁸⁷ С Регламент (ЕО) № 168/2007 на Съвета от 15 февруари 2007 г.

⁸⁸ FRA Communication Strategy 2023-2028. Стратегическият план на Агенцията за периода 2023-2028 г. определя три стратегически приоритета за:

- подкрепа за спазването на стандартите за основните права при разработването на нови закони и политики на ЕС;
- допринасят за гарантиране на зачитането, защитата и спазването на основните права в областите, обхванати от съществуващите закони и политики на ЕС;
- да участват в междусекторни действия в подкрепа на реализацията на целите и визията на ЕС за основните права.

⁸⁹ С Регламент (ЕС) 2022/555 на Съвета на 7 април 2022 г., е изменен Регламент (ЕО) № 168/2007 за създаване на Агенцията.

на данните, правата на жертвите и правата на децата и др. Агенцията използва методичен подход за събиране и анализ на данни чрез социално-правни изследвания.

АЕСОП предоставя редица инструменти и бази данни по различни теми, свързани с правата на човека.

1. Агенцията поддържа информационна система на ЕС за основните права. Това е портал към доклади и оценки за основните права от органи по правата на човека по целия свят, включително Организацията на обединените нации и Съвета на Европа.

2. Предоставя и база данни за задържане под стража. Тя съдържа информация за условията на задържане във всички държави членки на ЕС, включително и Обединеното кралство.

3. Агенцията разполага с база данни за антимюсюлманска омраза. Тя съдържа преглед на съответната международна, европейска и национална съдебна практика и решения, както и констатации на национални органи по правата на човека, свързани с инциденти на антимюсюлманска омраза, като насилие, имуществени престъпления, подбуждане към насилие или омраза, други форми на реч на омразата, дискриминация, тормоз.

4. Агенцията предлага и богата база данни, съдържаща съдебна практика. Тази база данни събира съдебна практика на Съда на ЕС и ЕСПЧ с преки препратки към Хартата на ЕС, както и подбрана национална съдебна практика с преки препратки към Хартата от всички държави-членки на ЕС.

5. Агенцията разполага с иновативния инструмент „Charterpedia“. Това е практичен, единен източник за информация относно основните права съгласно правото на ЕС. Ресурсът включва изчерпателни обяснения на всяка разпоредба на Хартата на всички езици на ЕС, съответна съдебна практика от Съда на ЕС и ЕСПЧ, национални дела, позоваващи се на Хартата, връзки към съответните конституционни и международни закони, примери за използване на Хартата в парламентарни дебати и свързани публикации и четива.

6. Платформата на Агенцията предлага и портал за електронно обучение, който обединява всички курсове за електронно обучение на АЕСОП.

7. Агенцията извършва и подробна визуализация на данни. Този инструмент предоставя визуализации на проучвания на АЕСОП и другите данни, свързани с основните права.

8. Агенцията предлага и компендиум на данни за равенство с обещаващи практики. Той обхваща практики в области от живота, в които може да възникне дискриминация на различни основания, неравенство и социално изключване. Компендиумът е свързан с Насоките за подобряване на събирането и използването на данни за равенството и има за цел да предостави вдъхновение и практически примери за това как да се прилагат.

9. По идентичен на горния начин се поддържа и компендиум за борба с престъпленията от омраза като предоставя информация за обещаващи практики в тази област.

2. Докладите на Агенцията за основните права

АЕСОП редовно публикува доклади и проучвания относно различни аспекти на правата на човека и основните свободи в ЕС. Те обхващат широк спектър от теми от компетентността на Агенцията. Сред най-важните й правомощия в този аспект са задачите по събиране, записване, анализиране и разпространение на подходяща, обективна, надеждна и сравнима информация и данни. Такава информация може да има различни източници, включително държави членки, институции на ЕС, изследователски центрове, национални органи, неправителствени организации, трети държави и международни организации, като

по-специално се споменават компетентните органи на Съвета на Европа. Агенцията е оправомощена да извършва самостоятелно или в сътрудничество научни изследвания, проучвания, подготвителни проучвания и проучвания за осъществимост. Такива могат да се провеждат по искане на ЕП, Съвета или Комисията, при условие че е в съответствие с приоритетите и работните програми на АЕСОП.

Отделно, АЕСОП има правомощията да формулира и публикува заключения и становища по конкретни тематични теми. Те са предназначени както за институциите на ЕС, така и за държавите членки при прилагането на правото на Съюза. АЕСОП може да предприеме тази работа по собствена инициатива или в отговор на искания от ЕП, Съвета или Комисията.

Според стратегическия план на Агенцията за периода 2023 – 2028 г., един от основните нейни приоритети продължава да бъде подкрепата за утвърждаването на стандартите за основни права при разработката на новите закони и политики на ЕС. В съответствие с това, АЕСОП има за цел да продължи предоставя информация, данни и анализи, които да помогнат на политиките и да информират законодателните актове на ЕС.⁹⁰

Втората специфична цел в плана включва предоставянето на независими съвети и мнения, които да подкрепят политиките при разработването на политики, които напълно спазват основните права и са ефективни в защитата и осъществяването на тези права. АЕСОП извършва анализи на данни и доказателства, които подпомагат редовните доклади на ЕК пред ЕП и Съвета на ЕС относно разработката на закони и политики на ЕС.

Данните и доказателствата, събрани от АЕСОП, могат да се използват при оценките как дадени действия биха влияли на спазването на стандартите за основните права както последващи (*ex post*), така и предварителни (*ex ante*). Освен това, Агенцията може да играе роля в предоставянето на техническа помощ и изграждането на капацитет, както и в консултирането по прилагането на изискванията за основните права при разпределянето на средства на ЕС. АЕСОП планира да увеличи своите възможности за отговор на заявки от страна на институциите на ЕС за независима и базирана на доказателства експертна дейност и мнението относно аспектите на основните права на новите законодателни предложения на ЕС. Това би подпомогнало за утвърждаването на високи стандарти за основни права в политиките и правните актове на ЕС. Агенцията се е утвърдила като независим участник в информирането на законите на ЕС, използвайки доказателствата, събрани чрез своята изследователска работа и експертиза. В бъдеще, АЕСОП планира да издава становища и заключения, в съответствие с нейните компетентности по устав.

3. По-важни констатации за актуалното положение на основните права на човека на европейско и национално равнище

По повод 20-та годишнина на Хартата, празнувана през 2020 г., по инициатива на ЕК е предприето преразглеждане на стратегията от 2010 г. за ефективно прилагане на инструмента. На АЕСОП е възложено да анализира обратната връзка от тези консултации. Нейният анализ разкрива смесено ниво на ангажираност с Хартата сред различните институции. Това наблюдение е в съответствие с други тревожни констатации, като тези относно националните институции за правата на човека, които сочат, че все още са необходими значителни усилия за подобряване на прилагането на Хартата от тези

⁹⁰ FRA Strategic Plan 2023-2028. <https://fra.europa.eu/en/publication/2023/strategic-plan-2023-2028>

жизненоважни заинтересовани страни за спазването и осведомеността за основните права на национално ниво⁹¹.

Докладът на ЕП от 2022 г. относно положението с основните права в ЕС през 2020 г. и 2021 г. потвърждава заключенията, направени и в предходния му доклад от 2019 г. относно прилагането на ХОПЕС в институционалната рамка на ЕС⁹². Акцентираща се върху неадекватното прилагане на Хартата на национално ниво, което подкопава нейната цялостна последователност и ефективност. Въпреки разясненията, направени от Съда на ЕС, националните практики показват, че все още е трудно да се прецени дали и как Хартата се прилага конкретно. Интересното е, че понякога националните съдии използват Хартата като положителен източник за тълкуване дори в случаи, които не попадат в обхвата на правото на ЕС. По-общо обаче, тази неяснота, съчетана с широко разпространената „пропаст в осведомеността“ по отношение на Хартата и липсата на национални политики, насочени към насърчаване на нейното прилагане, водят до нейното твърде недостатъчно използване на национално ниво⁹³.

Годишните доклади на Агенцията на ЕС за основните права потвърждават проблемите, констатирани в регулярните анализи на ЕС, според които в рамките на Съюза все още продължават да съществуват трайни пропуски в прилагането на Хартата на основните права в ЕС. България не е изключение, като предизвикателствата варират от медийната свобода и плурализма до съдебната независимост и антидискриминационните мерки. Основна причина е липсващото обучение по тези специфични въпроси. Според доклад, посветен на оценката на образованието по основните права в България, има значителен дефицит в национален план на обучение по права на човека, което респективно води и до непознаване на актовете за тяхното утвърждаване, сред които е и Хартата⁹⁴. Системният недостатък е очевиден, тъй като според скорошен доклад за оценка на правата на човека за целите на юридическото образование в българските университети повечето източници на майчин език са на повече от десетилетие и обхващат много специфични аспекти на международното право в областта на правата на човека.

Всеки един от докладите за върховенството на правото за България, публикувани от ЕК досега, потвърждава наличието на сериозни дефицити в страната, и то по всеки от четирите наблюдавани стълба: съдебна система, борба с корупцията, медиен плурализъм и институционални въпроси, свързани с принципите на институционалния баланс. Разбирането на последния институт е критично важен, защото предполага, че всяка институция трябва да действа в съответствие с правомощията, предоставени ѝ от закона и единствено в съответствие с разделението на властите. А общият, обвързващият измежду всички тези стълбове въпрос е именно съществуването и пълноценното функциониране на националните системи и механизми за защита на основните права, които произтичат от обвързващата сила на Хартата на основните права.

Потенциалните проблеми при прилагане на Хартата дебнат и в неподозирани сектори. Примери могат да се намерят и в стремителния екологичен преход и цифровата трансформация, които предоставят нови, невиждани до сега възможности за икономическо развитие и интеграция в Съюза, но също паралелно с това пораждаат още повече

⁹¹ Analysis of responses from the consultation on a New European Commission Strategy on the Effective Application of the EU Charter of Fundamental Rights. Fundamental Rights Agency, 8 June 2020.

⁹² REPORT on the situation of fundamental rights in the European Union in 2020 and 2021. (2021/2186(INI))

⁹³ Ibid..., para 32.

⁹⁴ Доклад за оценка. Преподаване на права на човека в българските университети 2022 г. <https://humanrights.bg>.

предизвикателства за основните права. И докато дигиталната трансформация се разглежда като основен двигател на напредъка, позволяващ повишена ефективност и нови начини за обработка на информация, тя може да бъде и средство за разпространение на незаконна реч на омразата, ограничаване на свободата на изразяване на хората, разширяване на нерегламентираното наблюдение и др., които водят до тежка дискриминация, увеличаване на уязвимостта на децата и определени социални групи. Платформите на социалните медии се използват все повече за канализиране на целенасочена дезинформация и реч на омразата, които често нарушават неприкосновеността на личния живот и подкопават демокрацията и правата на човека. Злоупотребата с нови технологии, включително изкуствен интелект, също носи риск от засилено наблюдение, контрол и репресии. Те все по-усилено се използват и за хибридни атаки⁹⁵, докато в някои държави членки пък масовото наблюдение на граждани се превръща в абсолютна реалност. И въпреки европейския пакет за защита на данните, приет през май 2016 г., решение след решение на Съда на ЕС доказва, че този проблем продължава да съществува⁹⁶.

Всичко посочено по-горе показва, че не само сегашните механизми за защита на правата на човека в България са девалвирали, не работят и не се спазват, но и самата Хартата на основните права не е добре позната, което пречи на ангажимента и готовността държавата и нейните институции да се придържат към него.

Ефективното насърчаване и защитата на основните права изисква активно сътрудничество между различни заинтересовани страни, включително държавните органи, организации на гражданското общество и медиите. Докладите на Механизма за сътрудничество и проверка на ЕК сочат за проблеми с управлението в България, включително липса на прозрачност и координация между различните институции, които биха могли да повлияят на усилията на страната за спазване на основните права. Страната ни се бори и за изпълнение на международните си задължения за гарантиране на правата на човека и спазване на международни съдебни решения, което хвърля сянка върху нейните намерения да бъде добросъвестен международен партньор на чужди държави и международни организации.

Липсва сътрудничество между държавните учреждения и организациите на гражданското общество в България. Според Службата за правата на човека към Върховния комисар на ООН, участниците в гражданското общество са основни партньори за присъствието на полето за правата на човека. За да се гарантира, че правата на всички граждани са защитени, неправителствените организации и публичните организации трябва да работят заедно, като споделят информация и обединяват усилията си. Медиите, друг важен участник в защитата на основните права, също страдат от тази липса на сътрудничество и координация. В България обаче медийният сектор често се характеризира с липса на прозрачност и независимост. Това, съчетано с недостатъчното сътрудничество с държавните институции, възпрепятства способността им да изпълняват ефективно ролята си.

⁹⁵ Чрез комбиниране на различни видове инструменти и организирани действия, като дезинформация, икономически натиск, злоупотреба с мигранти, кибератаки и други тайни действия, хибридните заплахи стават все по-сложни. Вж. Joint Research Centre. A new method to help policymakers defend democracy against hybrid threats. https://joint-research-centre.ec.europa.eu/jrc-news-and-updates/new-method-help-policymakers-defend-democracy-against-hybrid-threats-2023-04-20_en

⁹⁶ Вж. заключенията в доклада на AECOP. FRA. Surveillance by intelligence services: fundamental rights safeguards and remedies in the European Union Summary

ЧАСТ ТРЕТА. ЗАЩИТА НА ПРАВАТА НА ГРАЖДАНИТЕ НА ПРАКТИКА ЧРЕЗ ПРИЛАГАНЕТО НА ХАРТАТА НА ОСНОВНИТЕ ПРАВА В БЪЛГАРИЯ

I. НАЧИНИ ЗА ИНТЕГРИРАНЕ НА ХАРТАТА В РАБОТНАТА КУЛТУРА НА БЪЛГАРСКАТА ПУБЛИЧНА АДМИНИСТРАЦИЯ

1. Основни предпоставки за интегрирането на Хартата в процеса по вземане на решения

Последната стратегия на ЕК за подобряване на прилагането на Хартата от 2020 г. предлага набор от полезни насоки, които могат да бъдат следвани в търсене на ефективно прилагане на инструмента както на европейско, така и на национално ниво. От първостепенно значение за гарантиране на ефективното ѝ използване е посочено неслучайно партньорството между държавите членки. Хартата е правно обвързващ инструмент, който се прилага, когато се прилага правото на ЕС. С разширяването на правото на ЕС тя започва да оказва все по-голямо влияние върху области като данъчното облагане, убежището, миграцията, съдебната независимост и равенството при заетостта. ЕК намира, че националните и местните администрации сред институциите, които са от основно значение за насърчаването и защитата на правата, залегнали в Хартата. Комисията цени своя диалог с държавите членки и ги подкрепя при ефективно внедряване и прилагане на правото на ЕС. Затова е предвидено, че ЕК ще си сътрудничи тясно с националните и местните власти, за да осигури цялостно прилагане на Хартата и свързаното законодателство на ЕС⁹⁷.

Поради идентифицираното ниско ниво на използване и информираност за Хартата в националните и местните администрации и парламенти, държавите членки са насърчени да разработват такива инструменти, механизми за мониторинг, обучение и стратегии, които на практика могат да гарантират съвместимост на публичната дейност с акта. Насърчават се взаимното обучение и споделянето на най-добри практики на местно ниво, включително чрез Европейския портал за електронно правосъдие. Отдадено е голямо значение на сътрудничеството и комуникацията между различните нива на управление, институциите на ЕС, защитниците на правата на човека и организациите на гражданското общество. Въз основа на разработените насоки за гарантиране на спазването на Хартата при финансиране от ЕС, с предоставянето на техническа помощ държавите членки, в сътрудничество с Комисията, са призовани да подкрепят разработването и изпълнението на програми от национални и местни служители по начин, съответстващ на Хартата. Комисията препоръчва на държавите членки да определят и съответното звено за връзка с Хартата, за да улеснят потока на информация и най-добрите практики относно Хартата и да координира прилагането на инструмента на национално ниво. Такова звено в България обаче липсва.

С оглед на необходимостта от ефективно прилагане на акта и увеличаващия се обем на правото на ЕС, става ясно, че съществуващите подходи за координация по въпросите на основните права и структурите за повишаване на капацитета в тази област на публичния сектор несъмнено трябва да бъдат адаптирани и разширени. Това предполага необходимостта от създаване на изцяло нов механизъм, посветен на повишаване на

⁹⁷ Стратегия за подобряване на прилагането на Хартата на основните права в ЕС. Брюксел, 2.12.2020. COM(2020) 711 final.

ефективността на прилагането на Хартата на основните права в дейността на държавните органи. Това включва създаването на институционален субект с ясно дефинирани задачи и отговорности. Този субект следва да отговаря за координирането и улесняването на сътрудничеството между различните нива на управление, както и за подобряване на взаимодействието с ЕК. Този нов механизъм следва да послужи като централна точка за консолидиране на усилията за по-пълноценно прилагане на принципите на Хартата от администрацията на национално и местно ниво. Последната следва да действа като мост между принципите на ЕС и приложението им на ниво държавата членка, като гарантира, че стандартите на Хартата са последователно и ефективно интегрирани във вътрешните политики и практики на държавата.

Интегрирането на Хартата на основните права в работната култура на българската публична администрация налага прилагането на всеобхватен механизъм, който безпроблемно да съчетае основно набелязаните дотук практически, стратегически и институционални измерения на преследваното подобряване на прилагането на Хартата на ЕС за основните права в българския национален контекст. Това изисква разработването на такъв специфичен и изработен по мярка⁹⁸ подход, който да бъде способен да осигури средства за реална защита на правата на човека и едновременно с това да насърчи и тяхното зачитане, т.е. култура на уважение и придържане към тези права в публичния сектор. Целта е да се добие тази рефлексия, при която българската администрация активно да преразглежда и съгласува своите политики, решения и действия с вътрешното убеждение, че е необходимо да се осигури пълно съответствие на нейната дейност с Хартата на основните права.

Въпросът за разработването и въвеждането на нов национален механизъм за съответствието на дейността на публичната администрация с Хартата на основните права има няколко различни измерения, по-важните от които, както вече бе посочено, са практическото, стратегическото и институционалното.

Практическото измерение е водещото и основополагащото ниво, което следва да даде отговори на въпросите по същество, сред които са: какви са нуждите и проблемите; какви са поставените цели и преследваните резултати; как те ще бъдат постигнати чрез предлагания механизъм. Останалите две измерения са вторични и обусловени от първото. Стратегическото измерение има за цел да обезпечи ефективността на механизма чрез предлагане на подходящата рамка за неговото функциониране и разгръщане. Институционалното измерение следва да предложи оптималния подход за операционализация на механизма чрез предлагане на подходящата организационна форма за неговото институционализиране и подходите за неговата интеграция в съществуващата национална инфраструктура от органи и организации, имащи правомощия и осъществяващи дейности в областта на защитата на правата на човека.

Механизмът обаче налага и да се изгради съответната „култура на зачитане на основните права“, която да проникне във всички процедурни етапи на дейността на ангажираните в публичния сектор – от предварителното планиране на дадената политика до последващата оценка на въздействието на нейното приложение. По-ефективното включване на ценностите на Хартата в българската административна работна култура не само ще я приведе в съответствие със стандартите и най-съвременните практики на ЕС, но и ще насърчи прилагането на още по-етичен, прозрачен и ориентиран към гражданите подход в управлението.

⁹⁸ От англ. език – tailor-made.

Визуализация на интегрирания подход на въвеждане на култура на зачитане на основните права по Хартата на национално ниво е направена в Приложение 1 към доклада.

Културата на зачитане основните права следва да включва няколко ключови компонента.

1. Разработване на интегрирана политика за гарантиране на ефективното прилагане на акта. Това включва разработването на конкретни стратегии и планове, които да бъдат ясно насочени към защитата и насърчаването на основните права. Тези дейности трябва да бъдат инструментализирани в институционално и практическо отношение, чрез разработване на кодекси за поведение, ръководства и процедури, кодекси за практика, протоколи на работа и други, които да улесняват внедряването на акта и да гарантират, че дейността на администрацията е в съответствие с принципите на Хартата за основните права. Освен това, всички стратегии и планове на българската държава, тогава, когато касаят правото на ЕС, следва да бъдат изрично привеждани в съответствие с Хартата на основните права и същата трябва да бъде превръщана във филтър на всяка преследвана политика.

2. Повишаване капацитета на заетите в българската администрация. От самото начало трябва да се постави силен акцент върху повишаването на осведомеността и обучението на всички ангажирани в публичния сектор относно Хартата и нейното значение. Това включва разбиране не само на правната и политическа рамка, която стои в основата на акта, но и на историческата традиция и духа на тези права. Единствено така може да се гарантира, че те не се разглеждат като абстрактни концепции, а ще се превърнат в ориентир⁹⁹ и стремление в ежедневните административни дейности.

3. Включване на заинтересованите страни в процесите на вземане на решения. Този подход означава активно ангажиране на различните социални групи - гражданското общество, представители на бизнес сектора, академичната общност и обикновените граждани в диалог и сътрудничество при формулирането и изпълнението на публични политики. Включването на „външни актьори“ осигурява така необходимата допълнителна перспектива, което спомага за гарантирането на прозрачност и отчетност в процеса на вземане на решения. Тази е от първостепенна важност и за гарантирането на отвореното управление. Този елемент на културата на зачитане на основните права не само носи потенциала да увеличи доверието в административните органи, но и да спомогне за създаването на по-приобщаващи и балансирани публични политики. Отвореното управление предполага разглеждането на основните права не като ограничения, а като централни критерии, които ръководят всички административни действия. Това от своя страна води до по-голяма ефективност в защитата и насърчаването на основните права и свободи.

4. Извършване на непрекъснат мониторинг и оценка на въздействието

Последният, но не и по важност елемент е проследяването на резултатите от внедрената политика и съответствието ѝ с най-добрите европейски практики. Този процес на постоянен мониторинг и оценка на въздействието е критично важен, особено когато се разглежда в контекста на правото на добра администрация, уреден в член 41 от Хартата на основните права. Тази разпоредба подчертава необходимостта от прозрачност, отчетност и справедливост в административните процеси, което прави мониторинга и оценката още по-важни, за да се гарантира спазването на високите стандарти за основните права на човека. Процесът на мониторинг следва да включва систематично наблюдение на

⁹⁹ Според Стратегията за подобряване на прилагането на Хартата на основните права в ЕС от 2020 г., инструментът е точно „ориентир“ за европейските институции.

административните действия, за да се осигури тяхното изпълнение във възможно най-пълно съответствие с принципите на доброто управление. Това обхваща проследяване на обективността и справедливостта при вземането на публични решения, както и проверка на степента, до която с тях се защитават и уважават правата на гражданите.

2. Новият механизъм за интегриране на Хартата в ежедневната дейност на българската администрация

В светлината на посочените дотук предизвикателства се налага въвеждането на напълно нов и специализиран механизъм за интегриране на Хартата на основните права в ежедневната дейност на българската администрация. Съществуващите традиционни методи вече не са адекватни и не могат да отговорят на изискванията за съвременно и ефективно отворено управление. Необходимо е преосмисляне на подхода, който ефективно да включва принципите на Хартата във всички аспекти на административната работа. Този нов подход трябва да гарантира, че всички политики, процедури и действия на ангажираните в публичния сектор са изцяло съобразени с основните права и свободи, заложи в Хартата, и следва да осигури устойчива рамка за тяхното непрекъснато прилагане и развитие. В този смисъл, механизмът, необходим за интегриране на Хартата, по същество представлява комплексен и многостепенен процес, който засяга различни аспекти на административната дейност.

Един такъв подходящ подход е условно нареченият „Тристепенен цикличен механизъм „3-“С. Той предлага структуриран и целенасочен процес за интеграция на културата на зачитане основните права във всекидневната работа на българската администрация. Този подход се характеризира с три основни стъпки (Вж. Приложение 2). Първата е ситуационният анализ, който цели да разбере и анализира настоящата ситуация и контекста, в който Хартата трябва да бъде интегрирана.

Ситуационният анализ включва задълбочен преглед на съществуващата управленска среда, проучване на нормативната уредба и оценка на текущото състояние на прилагане на Хартата в работата на публичната администрация. В тази фаза е от решаващо значение да се идентифицират силните, слабите страни, възможностите и заплахите, постиженията, лошите и добрите практики¹⁰⁰, свързани с интегрирането на европейския акт. Това включва разбиране на организационната култура, нивото на осведоменост и знания относно Хартата сред служителите в администрацията и съществуващите практики и политики, които могат да повлияят на нейното прилагане. Анализът следва да включва и оценка на това как принципите на Хартата са отразени в административните процедури и да идентифицира с точност съответните пропуски или несъответствия. Това налага детайлен преглед на съответните компетентности, на политиките и оперативните насоки за работа, на вътрешните правилници и актове, по които администрацията се ръководи в своята дейност, за да се види дали и до каква степен те са в съответствие с изискванията на Хартата.

Освен това ситуационният анализ трябва да вземе предвид и всички външни фактори като политическа, икономическа, социална и технологична среда, които оказват влияние на работата на публичната администрация и биха могли да повлияят на успешното интегриране на принципите на Хартата в нея. Разбирането на тези външни влияния е от съществено значение за разработването на устойчиви стратегии, които са едновременно ефективни и адаптивни към променящите се обстоятелства, независимо от техния характер. Този етап ще

¹⁰⁰ Включително чрез, анализ на средата (PEST анализ), бенчмаркинг, сравняващ практиките и постиженията из различните органи на публичната администрация и др.

гарантира, че прилагането на Хартата не се разглежда просто като поредното „досадно“ и „наложено“ от въз теоретично упражнение, а като основен двигател за реални и значими реформи в преследваната политика за отвореното управление.

Стратегическото планиране е стъпката, следваща ситуационния анализ, в рамките на която се разработват конкретни документи за реализация на политиката в краткосрочен, средносрочен и дългосрочен план¹⁰¹, които са пряко основани на данните и изводите от предварителния анализ. Тук се поставят ключовите приоритети, формулират се ясни цели и се определят конкретни методи за тяхното постигане. Важно е тези стратегии да бъдат реалистични, да отчитат както потенциалните рискове, така и възможностите за осъществяване на съответните решения. Те трябва да са в съответствие с общите цели за интегриране на Хартата на основните права, според европейските разбирания за това. Тази фаза изисква и ефективно взаимодействие с всички заинтересовани страни, както и разработване на подходящи подходи за изпълнение, които да осигуряват последователност и прозрачност в процеса. Освен това, стратегическото планиране включва и полагане на основните за разработване на планове за обучение и развитие на уменията на служителите, за да могат те ефективно да прилагат и спазват принципите на Хартата в своята работа.

Тази фаза следва да внесе по-широката, дългосрочна перспектива в процеса на интеграция на ценностите на Съюза сред публичната администрация. Тя обхваща разработването на всеобхватна визия, която да ръководи прилагането на принципите на Хартата на различните нива на управление. Тази стратегическа рамка ще гарантира, че интегрирането на Хартата не е спорадично или непоследователно, а следва ясен, съобразен с по-широките цели за гарантиране на основните права и свободи път, в съответствие с най-новите европейски тенденции и актуалните политически решения на ниво Съюз. С тази стратегия следва да се предвидят и редовен мониторинг и процеси на оценка на ефективността на интеграцията на Хартата, респективно, следва да се обезпечи и извършването на необходимите корекции в механизма.

Системното изпълнение е стъпката, която следва да гарантира, че планираното се прилага на практическо ниво. При него се извършва осигуряване на необходимите ресурси и тяхното подходящо разгръщане, ефективно внедряване на разработените планове и най-важното - зареботване на съответното институционално звено, ангажирано със задачата да осигурява координацията и сътрудничеството във връзка с прилагането на Хартата. За безпроблемно интегриране и поддържане на ценностите на Хартата на основните права в рамките на административната рамка е жизненоважно да се създаде съответният специализиран център или фокусна точка (Focal Point), посветени на тази цел. Това емпирично единство следва да действа като централен координационен и информационен хъб в архитектурата на системата на публичната администрация, като играе необходимата роля за хармонизирането, координирането и стимулирането на интегрирането на принципите на Хартата на различни нива на управление.

3. Специализираното звено за връзка по въпросите на Хартата (Charter Focal Point)

Създаването на специализираното звено за Хартата на основните права обслужва няколко ключови цели и предлага структуриран и ефикасен подход към нейното прилагане. Първо, то следва да функционира като непрекъснато действащ, специализиран център, което

¹⁰¹ Методология за стратегическо планиране в Република България. София, 2010. <https://www.strategy.bg/Publications/View.aspx?lang=bg-BG&Id=90>

ще гарантира, че принципите на Хартата са последователно интегрирани на различни административни нива. Тази централизация и непрекъснатият оперативен принцип са необходими за това специализираното звено за Хартата да изпълнява функцията на координационен център, както се изисква от ЕК. Това звено ще служи като жизненоважна връзка между българската публична администрация и ЕС, улеснявайки обмена на информация. В този етап ще се извърши и обучение на ангажираните с процеса, с цел подобряване на практиките и гарантиране на дългосрочната устойчивост на интегрирането на Хартата в управленската дейност. Това е и най-критичният момент на изпълнение на Трестепенния цикличен механизъм „3-С“.

Освен това звеното ще се превърне в център за експертиза и специализирани познания по отношение на Хартата. То ще рационализира комуникацията, като гарантира, че актуализациите, най-добрите практики и насоките, свързани с Хартата, се разпространяват бързо и ефективно в цялата публична администрация. Звеното ще играе водеща роля и в организирането и провеждането на липсващите понастоящем специализирани обучения и инициативи за изграждане на капацитет в областта на основните права на ЕС. Тези програми са повече от необходими за осигуряване на служителите на българската администрация с необходимите умения и знания за ефективно прилагане на принципите на Хартата в ежедневната им работа. Единствено формирането на постоянно действаща и специално ангажирана с Хартата структура от администрацията може да гарантира, че обучението по въпросите на прилагане на Хартата ще бъде последователно, изчерпателно и ще отразява най-новите развития в основните права.

Не на последно място, тази специализирана администрация следва да бъде позиционирана по начин, който осигурява безпрепятствено наблюдение и оценка на интегрирането и прилагането на принципите на Хартата в администрацията. То ще осигурява текуща оценка на ефективността на прилаганите стратегии, като идентифицира областите за подобрене и предлага необходимите корекции. Това ще гарантира, че принципите на Хартата са не само интегрирани в политиките, но и активно отразени в практически, ежедневни административни действия.

По същество този целенасочен подход не само операционализира принципите на Хартата, но и ги вгражда в структурата на административната култура, гарантирайки тяхното активно и ефективно прилагане във всеки аспект на управлението. Новият механизъм би могъл да има следните по-важни функции.

1. **Координация на национално и местно равнище.** Той следва да улесни координацията на политиката по подобряване на прилагането на Хартата на основните права в ЕС във вертикален и хоризонтален план между различните нива на управление в българската държава.

2. **Образование и обучение.** Механизмът следва да организира разработване и осъществяване на образователни програми и практически обучения, целящи системно повишаване на осведомеността за Хартата на основните права и за отразяване на начина за по-нататъшно развитие на ценностите на ЕС.

3. **Мониторинг и оценка.** Звеното следва да анализира съществуващото законодателство и административни практики да идентифицира области, в които те могат да бъдат подобрени, за да отразяват по-добре принципите на Хартата. Тези анализи и препоръки могат да бъдат предоставени на законодателя и заинтересованите публични органи като насоки за въвеждане на промени. Отделно, новият механизъм следва да

проследява прилагането на Хартата и циклично да оценява ефективността на националните мерки и инициативи в тази насока.

4. Сътрудничество с Европейската комисия и други държави членки на ЕС. Механизмът е призван да създаде подходящите условия, които да улеснят обмена на информация и най-добри практики с ЕК и другите държави членки по въпросите за приложение на Хартата.

5. Партньорство с гражданското общество и различните участници във веригата за прилагане на Хартата. Механизмът трябва да работи за насърчаване на редовни консултации, диалог и партньорството между заинтересованите лица, включително органите на законодателната, изпълнителната и съдебната власти, местни власти и юридически експерти и др., за да се идентифицират и решават потенциалните проблеми в прилагането на Хартата и да се гарантира, че Хартата се превръща в жив инструмент, защитаващ основните права в Европа, който е от полза за всички.

6. Двигател на реформи. Създаването на специализирано звено за Хартата на основните права може да се превърне в катализатор за значими реформи в българската публична администрация. Като двигател за подобрения, това звено не само ще гарантира, че принципите и стандартите на Хартата са интегрирани в дейностите и практиките на държавните служители, но и ще насърчава промени, които отговарят на съвременните изисквания за защита на основните права и свободи.

Специализираното звено може да действа като мобилизационна точка за въвеждане на иновативни подходи и методики, които подобряват административните процеси и повишават прозрачността и отговорността в управлението. Чрез своята роля като образователен и консултативен център, звеното ще предоставя ценни насоки и ще подкрепя разработването на политики и стратегии, които съответстват на принципите на справедливост, прозрачност и равнопоставеност в публичното управление. Така то ще допринесе за по-доброто разбиране и прилагане на Хартата, като по този начин утвърди културата на уважение към основните права и свободи в българската администрация.

Вземайки предвид необходимите характеристики за специализирано звено, което да е съсредоточено върху ефективното прилагане на Хартата на основните права на Европейския съюз от публичната администрация чрез информираност и обучения, обосновано може да бъде предложено това да бъде Институтът по публична администрация на Република България (ИПА), който е подходяща структура поради няколко ключови причини. ИПА играе централна роля в обучението и професионалното развитие на държавните служители в България. Той има утвърдена практика в предоставянето на качествени обучения, свързани с административни и регулаторни въпроси, както и с управлението на публичния сектор. Неговите програми включват теми като регулаторна политика, партньорство за открито управление и други, които са тясно свързани с принципите и приложението на Хартата. Освен това, ИПА има достатъчен авторитет сред държавната администрация и се характеризира със способността да адаптира и модернизира своите учебни планове и методи в отговор на променящите се нужди и предизвикателства. Пример за това е неговият преход към електронно обучение, като институтът е успял да поддържа високо качество на обученията дори и в условията на пандемията от COVID-19. Това подчертава гъвкавостта и иновативността на ИПА като образователна институция, което е от съществено значение за ефективното прилагане на Хартата. И накрая, но не и по важност, тя има вече установени връзки и сътрудничество с авторитетни международни, европейски и чуждестранни

национални институции, което го прави идеален кандидат за координиране на усилията за прилагане на Хартата в България.

Програмите за обучение, организирани в сътрудничество с европейски образователни институции, като програмата "Еразъм за публичната администрация", служат като допълнителен аргумент и доутвърждават водещата роля на ИПА в областта на публичната администрация и европейското законодателство. Обединявайки тези качества, той се утвърждава като най-подходящата институция за домакин на специализираното звено за Хартата на основните права на ЕС, предвид неговата идентичност, експертиза и установени международни връзки.

II. ОБУЧИТЕЛНИ МАТЕРИАЛИ ЗА ПРАВОТО НА ДОБРА АДМИНИСТРАЦИЯ ПО ХАРТАТА

1. Философия на обучението по основните права

С оглед пълноценното действие на механизма, обезпечаващ практическото интегриране на Хартата в работната култура на българската администрация, особен акцент следва да бъде поставен върху разработването на качествени и съвременни учебни материали за правото на добра администрация по Хартата, които да имат потенциала да доведат до нейното ефективно прилагане и повишаване на обществената осведоменост за нея, с което и да затвърдят разбирането за отвореното управление и върховенството на правото.

От практическа гледна точка, темата е изключително важна както за развитието на ефективна, прозрачна и отговорна публична администрация, така и за повишаване на осведомеността и цялостната ангажираност на гражданското общество по въпросите за основните права. Преди всичко обаче следва да се подчертае, че разработването на такива материали изисква задълбочено разбиране на ХОПЕС и начините, по които тя влияе на административните процеси.

Правото на добра администрация не може да бъде извадено от контекста въобще на самия каталог с основни права и принципи, тъй като е тясно обвързано с всеки от тях. Затова, когато се формира и философията на обучението за правото на добра администрация, следва да се взета под внимание Хартата на основните права в нейната цялост. Идеята основа на обучението трябва да бъде не само специфичното право на добра администрация, но и да разглежда как то се интегрира сред останалите основни права и принципи, заложиени в Хартата. Така подходът към обучението следва да бъде холистичен и да обхваща поредица от ключови аспекти, посочени по-долу.

2. Фокусът на учебните материали – правото на добра администрация

С цел постигане на ефективност и интерактивност, въпросът за същността на добрата администрация и правото на добра администрация е представен под формата на въпроси и отговори, които предоставят ясна и организирана рамка за дискусия, като същевременно служат за ключова теоретична основа на предлаганата учебна програма (Вж. Приложение 3).

3. Разработване на обучителни казуси и практики по прилагане на Хартата от администрацията у нас

Видно от анализа дотук, обучението по Хартата на основните права на ЕС е от значение не само за съдебните служители и практикуващите юристи, но обхваща далеч по-широка аудитория. ЕС нееднократно подчертава необходимостта от адекватно обучение на всички, които участват в прилагането на Хартата, включително националните институции по правата на човека, органите за равенство и организациите на гражданското общество. Въведени са множество програми на ЕС, които активно подкрепят разпространението на знания за Хартата чрез изследвания и образователни дейности, в партньорство с институциите на ЕС, националните власти и гражданското общество¹⁰². Съюзът разчита на държавите членки да проучат допълнителни начини за подобряване на професионалното обучение на лицата, ангажирани в публичния сектор, във връзка с Хартата, като използват специализирани образователни материали и инструменти за електронно обучение. АЕСОП разработва и нарочни обучителни материали и курсове за електронно обучение, включително и за да помогне и на самите обучители.

Разработването на обучителни казуси и практики не само ще обогати правната култура и уменията на административните служители от българската публична администрация, но и ще спомогне в практическо отношение като основните права и свободи на гражданите ще бъдат защитени ефективно и уважавани във всички аспекти на управлението. За целта, в отделно приложение към доклада са изложени ключовите аспекти и методология за разработване и провеждане на ефективни обучителни материали и сценарии, които да подпомогнат служителите от публичната администрация при прилагането на принципите и правата, заложи в Хартата (Вж. Приложение 3).

¹⁰² Вж. напр. Програма „Граждани, равенство, права и ценности“, която има цел да защитава и насърчава правата и ценностите на Съюза, залегнали в Договорите на ЕС и в Хартата на основните права. Той ще допринесе за поддържането и по-нататъшното развитие на отворени, основани на права, демократични, равнопоставени и приобщаващи общества, основани на принципите на правовата държава. <https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/opportunities/portal/screen/programmes/cerv>

ОСНОВНИ ЗАКЛЮЧЕНИЯ ОТ ПРОВЕДЕНИЯ АНАЛИЗ

След влизането в сила на Договора от Лисабон и придаването на правно обвързваща сила на Хартата на основните права на ЕС, още през 2010 г. въпросите за извършването на систематичен контрол за съвместимост на законодателните предложения и актовете с основните права и за създаването на своеобразен автоматизиран „рефлекс“ на тяхното зачитане сред институциите и лицата, отговорни за разработването на проектопредложенията за нормативни актове, са изведени на преден план като такива от първостепенно значение¹⁰³. Съществуват препоръки от международни органи и институции, отправени към страната ни, които системно не биват изпълнявани и постоянните констатации в официални политически и стратегически документи за проблеми в спазването на правата на човека в България доказват наличието на дефицити у нас по отношение на всяка от петте основни групи въпроси, поставени от АЕСОП.

Интегралните въпроси, на които следва да се отговори, са няколко основни групи:

1. **Познаване и спазване на правата на човека** - налице ли е национална система, която гарантира, че законодателните предложения и административните практики са съответни на националните, европейските и международните стандарти за правата на човека, която обезпечава предоставянето на експертна помощ и реализирането на образователни и обучителни програми в тези области?

2. **Координация и лидерство** - има ли ефективни институции, организации и лидери, които отговарят за координиране на дейностите по зачитане и, при необходимост, защита на основните права на човека на национално ниво?

3. **Популяризиране на правата на човека** - кой орган има правомощия по разясняване на правата на човека и прави ли го по начин, достъпен за разбиране от всички?

4. **Участие на заинтересованите страни и гражданското общество** - как заинтересованите страни, общностите и организациите биват ангажирани и вземат участие в дейностите по насърчаване и защита на правата на човека?

5. **Планиране, мониторинг и оценяване** - кой отговаря на национално ниво и как се извършва идентифицирането на проблемите, планирането на дейности по тяхното разрешаване, мониторинга и оценяването на резултатите, включително намирането на правилните данни за това?¹⁰⁴

Въз основа на проведения анализ могат да бъдат изведени няколко основни заключения относно състоянието на върховенството на правото и отвореното управление в България, разгледани през призмата на публичния и гражданския сектор.

Заключение 1. В България все още няма изградено специализирано звено, което да играе централна роля в координацията и прилагането на принципите на Хартата на основните права. Тази липса е сред основните причини за пълноценното интегриране на инструмента в българската административна практика и това затруднява разпространението на неговите ценности и принципи на всички нива на управление. Най-подходящият домакин за такова формиране представлява Институтът по публична администрация.

Заключение 2. В България липсва независим, ефективен и отговарящ на международните изисквания механизъм, чрез който да се следи и оценява съответствието на нормативните актове с правата на човека и чрез който да се осигурява тяхното

¹⁰³ Стратегия за ефективно прилагане на Хартата на основните права от Европейския съюз (2010). COM(2010) 573.

¹⁰⁴ Joining up fundamental rights, FRA, 2014.

насърчаване и защита. Създаването на нарочно звено би било важна стъпка към укрепването на ангажимента на страната към основните права и свободи, както и към подобряването на административната ефективност и отговорност.

Заключение 3. България има нужда от въвеждането на нов консолидиран механизъм за преглед на съответствието на процеса по вземане на публични решения с Хартата на основните права на ЕС и с практиката на Съда на ЕС, който следва да отговори на всички препоръки, отправени към страната ни през последните години, като адресира и компенсира съществуващите дефицити в тази област. Този нов подход би представлявал стъпка към укрепване на правовата рамка и повишаване на прозрачността и отговорността в публичната администрация.

Приложения:

1. Визуализация на интегрирания подход на въвеждане на култура на зачитане на основните права по Хартата за основните права на Европейския съюз на национално ниво;
2. „Тристепенен цикличен механизъм „3-“С: Интеграция на културата на зачитане основните права във всекидневната работа на българската администрация;
3. Обучителна програма.

Използвани източници

1. Anderson, D., Murphy, C. „The Charter of Fundamental Rights: History and Prospects in Post-Lisbon Europe“, EUI Working Papers. Law211/8 Department of Law.
2. Boljarski, L. „The Charter of Fundamental Rights as a Living Instrument. Guidelines for Civil Society“, 2014.
3. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, and the Committee of the Regions: Strategy to strengthen the application of the Charter of Fundamental Rights in the EU. COM(2020) 711 final.
4. Communication from the Commission: Strategy for the effective implementation of the Charter of Fundamental Rights by the European Union. COM(2010) 573 final.
5. Communications from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, and the Committee of the Regions: 2021, 2022, 2023 Rule of Law Reports.
6. Council of Europe. Public Ethics Transparency and open government. Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe, 2018.
7. Dunja Mijatovic. Council of Europe Commissioner for Human Rights. Country visit report: Bulgaria, 2020.
8. European Added Value Unit. An EU mechanism on democracy, the rule of law and fundamental rights Annex I -An EU mechanism on democracy, the rule of law and fundamental rights, April. 2016.
9. European Commission. „A New EU Framework to Strengthen the Rule of Law“, Brussels, March 11, 2014, COM(2014) 158 final.
10. European Commission 2021, 2022, 2023 Annual reports on the application of the EU Charter of Fundamental Rights.
11. European Parliament. „REPORT on the situation of fundamental rights in the European Union in 2020 and 2021“. (2021/2186(INI)).
12. Fundamental Rights Agency. „Asylum and Migration: Progress Achieved and Remaining Challenges Overview 2015 - March 2023“.
13. Fundamental Rights Agency. „Analysis of responses from the consultation on a New European Commission Strategy on the Effective Application of the EU Charter of Fundamental Rights“, 8 June 2020.
14. Fundamental Rights Agency. „FRA Single Programming Document 2024 – 2026“.
15. Fundamental Rights Agency. Fundamental Rights Reports (incl. Opinions) 2016, 2020, 2021, 2022, 2023.
16. Fundamental Rights Agency. Social rights and equality in the light of the recovery from the COVID-19 pandemic, 2022.
17. Fundamental Rights Report. European Union Agency for Fundamental Rights, 2021.
18. Gerbet, P. „The Charter of Fundamental Rights of the European Union“, CVCE, 2016.
19. Kastelik-Smaza, A. „The Application of the Charter of Fundamental Rights of the EU in Poland“, Acta Universitatis Carolinae – Iuridica 4 (2018).
20. Kirkpatrick, James D., and Wendy Kayser Kirkpatrick. „Kirkpatrick's Four Levels of Training Evaluation“, Association for Talent Development, 2016.

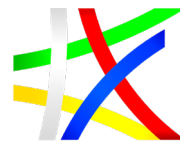
21. Nik Mahmod, N. A. K. Good Governance and the Rule of Law. In Proceedings of the First International Conference on Law, Business and Government (pp. I-45). Universitas Budi Luhur (UBL), Indonesia, 2013.
22. OECD. Open Government The global context and the way forward, 2016.
23. Peers, S. et al. „The EU Charter of Fundamental Rights." 2nd edn. Bloomsbury Publishing“, 2021.
24. Rosas, A. „When is the EU Charter Of Fundamental Rights Applicable at National Level?“, JURISPRUDENCIA JURISPRUDENCE 2012, 19(4).
25. Schmitt, M-J. „The Charter of Fundamental Rights of the European Union. Reading guide. In the light of the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms and of the European Social Charter (revised)“, INGO, 2008.
26. Special Eurobarometer 487b. „Awareness of the Charter of Fundamental Rights of the European Union“, March 2019 Publication.
27. World Press Freedom Index. 2023.
28. Агенция за основните права. Ръководство за оброчители. Служба за публикации на Европейския съюз, 2023 г.
29. Алфа Рисърч. „Обществени нагласи към дейността на гражданските организации: Резултати от национално представително проучване 2022 г.“, 2022.
30. Илиева, И. Хартата за основните права на човека в Европейския съюз, сп. „Правна мисъл“, бр. 1/2001.
31. Институт за публична администрация. Европейски практики в доброто управление и административната дейност. Изследвания 2015. <http://www.ipa.government.bg>.
32. Институт отворено общество. Демокрация и гражданско участие. Обществени нагласи към демокрацията, върховенството на правото и основните права на човека през 2021-2022 г.
33. Институт отворено общество. Индекс на медийната грамотност 2022: България е най-уязвима сред страните в ЕС.
34. Кресналийска, Г. Доброто управление в Република България. Катедра „Национална сигурност и публична администрация“ Правно-исторически факултет Югозападен университет „Неофит Рилски“ – Благоевград, 2018.
35. Проучване на казуси, свързани с Хартата. „Ръководство за оброчители“, Служба за публикации на Европейския съюз, 2023 г.
36. Семов, А. Определяне на приложното поле на Правото на ЕС. Годишник на Софийския университет „Св. Климент Охридски“, Юридически факултет, том 86, С., 2019 г.
37. Семов, А. Правна система на ЕС. ИЕП, С., 2017 г.
38. Съвет за административна реформа. Методология за стратегическо планиране в Република България. София, 2010.
39. Съд на Европейския съюз. Тематичен фиш. Приложно поле на Хартата на основните права на Европейския съюз. Март 2021.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ
ПО ПУБЛИЧНА
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

ПРИЛОЖЕНИЕ 1

„ТРИСТЕПЕНЕН ЦИКЛИЧЕН МЕХАНИЗЪМ „3-С““

Интеграция на културата на зачитане основните права във всекидневната работа на българската администрация

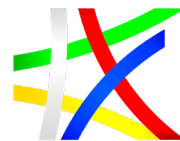




ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ
ПО ПУБЛИЧНА
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

ПРИЛОЖЕНИЕ 2

ВИЗУАЛИЗАЦИЯ НА ИНТЕГРИРАНИЯ ПОДХОД НА ВЪВЕЖДАНЕ НА КУЛТУРА НА ЗАЧИТАНЕ НА ОСНОВНИТЕ ПРАВА ПО ХАРТАТА ЗА ОСНОВНИТЕ ПРАВА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ НА НАЦИОНАЛНО НИВО



ПРИЛОЖЕНИЕ 3

ОБУЧИТЕЛНА ПРОГРАМА

ВЪВЕДЕНИЕ

В днешната динамично променяща се правна и социална среда, ефективното прилагане на Хартата на основните права на Европейския съюз (Хартата) от администрацията у нас се превръща в основополагащ елемент за укрепване на демократичните стандарти на ЕС на национално ниво. Провеждането на обучителна програма с подходящи казуси и практики не само ще обогати правната култура и уменията на публичната ни администрация, но и ще спомогне в практическо отношение като основните права и свободи на гражданите ще бъдат защитени ефективно и уважавани във всички аспекти на управлението.

Разработването на обучителни казуси и практики за прилагане на Хартата от администрацията в България изисква методичен и ангажиращ подход, който цели да укрепи правната култура, като с това да гарантира защитата на основните права и свободи. То включва анализ на актуални правни казуси, разработка на практически упражнения и симулации и създаване на интерактивни обучителни сесии, които да отговорят на специфичните нужди и актуалните предизвикателства.

Началото на този процес е поставено от задълбочено изследване и анализ, в рамките на което събраните данни, включително от проучена административна и съдебна практика се трансформират в реални и актуални учебни казуси. Тези казуси отразяват сложността на практическото прилагане на Хартата и да предизвикват служителите да развиват своите когнитивни умения и критично мислене. Съществена част от методологията представлява включването на интерактивни елементи в обучението. Това може да са ролеви игри и подходящи симулации, които позволяват на служителите да приложат наученото в контролирани, но реалистични ситуации.

Посредством тези активности ще се улесни усвояването на знания и ще се подпомогне не по-малко важното развитие на практически умения по боравене с европейските актове. Подходящи обучителните сесии, при формиране на разнородни групи, могат да бъдат практическите сократови (кръгови) семинари¹⁰⁵, които ще подпомогнат директната комуникация и споделяне на идеи между служителите и експертите. Тези подходи биха предоставили платформа за групово и не принудено обсъждане на казусите и съвместна работа в търсене на решения по справедливо и ефективно прилагане на Хартата на основните права.

¹⁰⁵ Сократовите семинари са дискуссионен способ, ръководен от учащите, при който те, подредени в кръгова или овална формация, участват в диалог без необходимост от вдигане на ръце или определен лидер. Това насърчава плавен и демократичен обмен на идеи. Този подход дава възможност за изява на учащите, като им дава възможността сами да ръководят разговора.

Основен акцент в тази методология е непрекъснатото обновяване и адаптация на обучителните материали и методи. В динамично развиващия се съвременен свят от особена важност е материалите да остават актуални и отговарящи на последните законодателни промени и съдебни практики. Единствено това може да осигури, че ангажираните в публичния сектор могат да бъдат винаги информирани и подготвени да отговорят адекватно на нуждите в своята ежедневна дейност. Подходящ източник на актуална информация и идеи за теми според най-новите тенденции и предизвикателства при приложението на Хартата представляват форумите на практикуващите юристи и другите заинтересовани страни за проучване на настоящите и потенциални приложения на Хартата на основните права на ЕС и нейната роля за стимулиране на положителни промени за правата на хората, като „CharterXchange“¹⁰⁶.

Най-добрата отправна точка за разработване на обучителни казуси по прилагане на Хартата от администрацията у нас представлява наръчникът, предоставен от Агенцията за основните права „Проучване на казуси, свързани с Хартата. Ръководство за обучители“¹⁰⁷. Той предлага изключително полезно ръководство за разработване на обучителни казуси и практики по прилагането на Хартата от българската администрация. Наръчникът има за цел да осигури насоки по отношение както на организирането, така и на провеждането на такива обучения, въз основа на поредица от проучвания на казуси, които в бъдеще ще бъдат разширени. Неговият всеобхватен подход, съчетаващ теоретични знания с практически упражнения и казуси, се стреми да гарантира, че обучението е уместно, ангажиращо и ефективно за подобряване на разбирането и прилагането на Хартата в различни правни контексти.

По същество наръчникът предлага:

1. методология за провеждане на обучение;
2. казуси и практически примери;
3. интерактивен и ориентиран към участниците подход;
4. цялостно покритие на предмета на основните права.

Наръчникът не само предоставя насоки как да се организират и провеждат ефективно обучителни сесии, но и включва предложения за структуриране на съдържанието, управление на дискусии и улесняване на групови дейности. Материалите за обучение са структурирани около набор от осем казуса от практиката на Съда на ЕС, свързани с Хартата на основните права на ЕС¹⁰⁸. Тези казуси, основани на решенията на съда, обхващат четири области на политиката:

1. трудово право;

¹⁰⁶ За пръв път проведен в края на 2023 г.

¹⁰⁷ Проучване на казуси, свързани с Хартата. Ръководство за обучители. Служба за публикации на Европейския съюз, 2023 г. <https://fra.europa.eu/bg/publication/2023/prouchvane-na-kazusi-svrzani-s-khartata-rkovodstvo-za-obuchiteli>

¹⁰⁸ Недискриминация: Казус 1 Küçükdeveci (C-555/07); Заетост: Казус 2 Bauer (C-569/16 и C570-16); Заетост: Казус 3 Soukupová (C401/11); Недискриминация: Казус 4 ЧЕЗ (C-83/14); Недискриминация: Казус 5 F. (C-473/16); Убежище и миграция: Казус 6 Abdida (C-562/13); Убежище и миграция: Казус 7 Buivids (C-345/17); Защита на данните и информационно общество: Казус 8 Tele2 Sverige (C-203/15 и C-698/15).

2. равенство и недискриминация;
3. убежище и миграция и
4. защита на данните и информационно общество.

Те разглеждат ключови измерения като връзката с ЕКПЧ (член 52, параграф 3 от Хартата), ограничаване на правата (член 52, параграф 1), прякото действие и хоризонталната приложимост. Всеки казус е предназначен за 30-45-минутни работни групови сесии с до 12 участници и включва въпроси относно приложимостта на Хартата (член 51, параграф 1), които могат да бъдат пропуснати, ако се изучават няколко случая в една сесия.

Наръчникът набляга на интерактивната учебна среда, като предлага методологии като ролева игра и анализ на сценарии от реалния свят. Избраният подход е в съответствие с принципите за обучение на възрастни, с което се насърча ангажиментът на учащите. Това позволява на обучаемите да изследват и анализират сложни правни ситуации, тренирайки уменията си за решаване на проблеми.

Според наръчника, при разработването и провеждането на обучителен семинар трябва да се вземат предвид няколко основни съображения. Това са:

1. броя на участниците;
2. съществуващите знания и техните очаквания;
3. наличието на модератор или асистент за групова работа;
4. използването на дигитални помощни средства като инструменти за онлайн гласуване

и

5. брой на казусите, които трябва да бъдат обхванати.

По-малките групи са считани за много подходящи, защото позволяват по-добро взаимодействие и фокусирано обучение чрез случаи с помощта на модератор или асистент. Използването на цифрови инструменти може да подобри ангажираността, особено в рамките на онлайн събития. Комплектът от образователни материали на Агенцията на Европейския съюз за основните права (Агенцията) е модулен, което позволява всеки казус да бъде представен индивидуално или комбиниран с други в продължение на няколко дни. Ако се счете за уместно, може да бъде предложена уводна презентация, обхващаща важни аспекти, като структурата и целите на курса, въведение в Хартата и презентации, специфични за политиката, която да предхожда семинарите.

Преди започване на сесиите за разглеждане на казуси е изключително важно Хартата на основните права на ЕС да се представи като ключов елемент от системата на ЕС за основните права, включително нейното приложение и значението на проверката за прилагането на Хартата. Тук от полза могат да бъдат готовите образователни видеоклипове на Хартата. Централен елемент в казусите е член 51, параграф 1 от Хартата и затова следва да му бъде отделено специално време за анализ, както и въобще на самия инструмент в неговата цялост.

Препоръчва се също така предоставянето на участниците на печатни ръководства и справочен материал. В зависимост от фокуса, продължителността и аудиторията на обучението могат да бъдат включени презентации, специфични за Хартата, но те не са от

съществено значение за работата с казусите, които са предназначени да отговорят на разрешенията, дадени от Съда на ЕС по хоризонталните въпроси на Хартата, без да изискват задълбочени познания на конкретни области на политиката.

Пълният модул за изучаване на един казус, включително и въведението, свързано с Хартата, отнема около половин ден. Ако курсът обхваща повече от един изучаван случай, не е необходимо повтаряне на уводната сесия за Хартата.

Модулът може да бъде структуриран по следния начин:

1. въведение в Хартата (45-90 минути);
2. въведение в семинара, обхващащо структурата на курса, целите, материалите и методите на работа (15-20 минути);
3. анализ на казус (30-45 минути);
4. пленарна сесия (30-45 минути).

Накрая следва задължителното оценяване, което е интегрална част от курса. То се провежда в края на обучението с оглед оценка на ефективността и идентифициране на зони за подобрения. Първоначално участниците осигуряват незабавна обратна връзка относно уместността и интерактивността на обучението. Следва оценка на ученето, поведението и резултатите (проведени онлайн след няколко седмици или месеци, което позволява време за практическо приложение на работното място)¹⁰⁹.

След завършване на курса на обучение се очаква участниците да придобият няколко ключови компетентности, като:

1. да разбират хипотезите и ситуациите, в които Хартата безспорно се прилага, както е (така както е предвидено в член 51, параграф 1 от нея);
2. да се научат да тълкуват конкретни случаи и казуси, с цел определяне дали попадат в приложното поле на Хартата, както и да обясняват връзката между нея и Европейската конвенция за правата на човека (като използват член 52, параграф 3 и разясненията към инструмента);
3. да придобият практически опит в анализирането на случаи, основани на Хартата, обяснявайки добавената стойност на Хартата (като например по-широкия обхват на член 47 в сравнение с член 6 от Европейската конвенция за правата на човека), разбирайки хоризонталния ефект на Хартата и прякото действие на принципа на недискриминация в националните производства, правото на добра администрация и неговите специфики и др. Освен това те следва да бъдат обучени за ефективно използване на материалите на Агенцията на Европейския съюз за основните права, свързани с Хартата.

¹⁰⁹ Препоръчва се четиристепенният модел на Kirkpatrick. Четирите нива са: реакция, учене, поведение, резултати. Kirkpatrick, James D., and Wendy Kayser Kirkpatrick. Kirkpatrick's Four Levels of Training Evaluation. Association for Talent Development, 2016.

I. СЪЩНОСТ И ХАРАКТЕРИСТИКИ НА ХАРТАТА НА ОСНОВНИТЕ ПРАВА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ (ПОМАГАЛО 1)

Разбиране за същността на Хартата

В обучителните материали е важно да се представи Хартата като единно и съгласувано цяло, специфично само за ЕС, като се подчертава взаимодействието между различните права и принципи. Това ще помогне на служителите в публичната администрация да разберат, че правото на добра администрация е взаимосвързано с множество други аспекти от ценностите по Хартата. Подчертаването на тази взаимосвързаност е критично за изграждането на дълбоко и всеобхватно разбиране на Хартата. Обучителните материали трябва да илюстрират как правото на добра администрация не е изолиран принцип, а е част от по-широката рамка на основните права, която включва зачитането на човешкото достойнство, свободата, демокрацията, равенството и върховенството на правото. За да се постигне това, е необходимо да се разработят учебни модули, които разглеждат конкретни случаи и ситуации, в които правото на добра администрация е прилагано в контекста на други права. Например, как решенията, взети от администрацията, трябва да спазват принципите на прозрачност и отговорност, както и да гарантират справедливост и недискриминация. Тази интегрирана перспектива ще подпомогне служителите да прилагат Хартата не само като „списък за проверка“ от отделни права, а като координатна система от взаимно допълващи се стандарти, които водят до по-високо качество на административната дейност и подсилват доверието на гражданите в публичните институции.

Основните начала на добрата администрация по европейското и националното законодателство

Обучението трябва да разяснява основните принципи като законност, равнопоставеност, пропорционалност, недискриминация и всички други, които са фундаментални за правото на добра администрация. Интегрирането на тези принципи в обучителните програми ще подпомогне развитието на ефективна, прозрачна и отговорна публична администрация. Това не само ще увеличи доверието на гражданите в административните процеси, но и ще спомогне за укрепването на демократичните стандарти и правовата държава. Задължително условие при разработването на обучителни материали за правото на добра администрация по Хартата е те да бъдат вписвани в рамките на вече установените принципи в международните договори, по които България е страна и най-вече Административнопроцесуалния кодекс, Кодекса за поведение на служителите в държавната администрация и др. Така, тези материали не само ще подкрепят разширеното разбиране на правото на добра администрация, но и ще гарантират, че обучението е практически приложимо и директно свързано с националното позитивно право. Този подход ще улесни служителите да се ориентират в сложния правен лабиринт от правила и да прилагат законите по начин, който е и правомерен, и отговаря на високите стандарти на правото на добра администрация, заложено в Хартата.

Цялостно съгласуване с европейските стандарти по обучение за основните права

АЕСОП предлага широка гама от материали и инструменти, предназначени да подкрепят обучението по основни права. Тези ресурси обхващат внушителен набор от теми и ресурси и предоставят практически насоки, казуси, библиография и задълбочен анализ, като гарантират, че са подходящи за различни образователни и професионални контексти. Добър пример е порталът *FRA e-learning*, който предлага цикъл от курсове по основни права, включително инструментариум за електронни медии за качествена журналистика, курсове за Хартата за практикуващи юристи и платформа за обучение на настоящи на деца, медийни специалисти, съдии, студенти по право и обучители и др. Всеки курс предоставя практически насоки, примери и инструменти, съобразени със специфичните професионални нужди.

Друг пример в тази посока е обстоятелството, че Агенцията организира събития като *CharterXchange*, форум за практикуващи юристи за проучване на прилагането на Хартата на основните права на ЕС. Това събитие и подобни инициативи предоставят платформи за обмен на идеи и най-добри практики с възможно най-високо ниво на актуалност. Освен това АЕСОП предлага онлайн ресурси като *Charterpedia*, която е енциклопедичният ресурс за Хартата на основните права на ЕС, който включва национална и европейска съдебна практика по всяка разпоредба на Хартата. Отделно, Годишният доклад на Агенцията за основните права включва глава, посветена на използването на Хартата на национално ниво, като се оценява нейното прилагане в различни контексти, включително национални дела, свързани с Хартата, решени от националните върховни съдилища. Тя също е с особено значим информативен характер. Налични са и множество наръчници за обучение, материали и други бази данни, обхващащи широк спектър от теми за основните права, като права на децата, права на възрастни хора, интеграция на хора с увреждания и много други. Тези ресурси се задълбочават в конкретни аспекти на основните права, като предлагат подробна информация и практически насоки.

Сред полезните инструменти, които трябва да бъдат взети предвид, е и Информационната система на ЕС за основните права (EFRIS)¹¹⁰ и др. Тези ресурси на АЕСОП са подходяща отправна точка за разработване на обучителните материали по предложения в настоящия доклад механизъм в съответствие с европейските стандарти за основни права и добра администрация. Чрез интегрирането на тези инструменти в програмите за обучение, предложеният в настоящия анализ механизъм ще бъде в състояние

¹¹⁰ EFRIS разполага включително и с мобилно приложение. Тя обединява и визуализира информация относно ангажиментите за правата на човека и съответствието на държавите членки на ЕС и Албания, Северна Македония и Сърбия, които са страни кандидатки за членство в ЕС, които участват в работата на FRA като наблюдатели. Търсенето позволява на потребителите лесно да търсят текстовете на различни инструменти за правата на човека от източници, включително ООН и Съвета на Европа. Базата данни съдържа и съдебна практика и доклади от различните механизми за наблюдение. Базата данни и функцията за търсене служат като „обслужване на едно гише“ за материали за правата на човека от тези органи. Потребителите могат да филтрират резултатите с помощта на ключови думи или тагове или да ограничат търсенето до конкретна държава.

да гарантира, че неговите обучителни програми са едновременно изчерпателни и съобразени с най-съвременните практики в областта на основните права.

Организациите на гражданското общество и Националните институции по правата на човека на първи ред, редом до държавните служители

Организациите на гражданското общество и защитниците на правата¹¹¹ са жизненоважни за всяка стабилна демокрация и общество, в което гражданите могат да упражняват основните си права. Те играят значителна роля при насърчаване на използването на Хартата и осведомеността за нея, като подпомагат да се придържахме към културата на ценности, основана на върховенството на правото, демокрацията и основните права. Включването на участници с различна професионална квалификация и опит в програмите за обучение за основните права и добрата администрация и разработването на материалите според спецификите на тези групи предлага множество предимства. Това насърчава среда за обучение за сътрудничество, в която както организациите на гражданското общество, така и администрацията могат да споделят немалко прозрения и опит. Такъв приобщаващ подход носи потенциала да обогати учебния опит, както и да спомогне за преодоляване на пропастта между теорията и практиката, която често възпрепятства и най-добрите обучителни инициативи. Интегрирането на множество разнородни участници в обученията по Хартата ще улесни споделянето на добри практики, ще спомогне за размяна на гледни точки и ще изгради култура на взаимно зачитане и уважение. Подобно взаимодействие може да се окаже от решаващо значение, тъй като ще насърчава диалога и сътрудничеството между различните сектори, като допринася за по-пълноценното разбиране на основните права и най-вече ролята на отделните актьори в публичната и частната сфера за тяхното практическо приложение. Освен това този метод по същество насърчава развитието на мрежи и партньорства, които ще бъдат от все по-съществено значение за ефективното прилагане на основните права. Организациите на гражданското общество нерядко притежават ценен опит „от другата страна“, освен това те носят и така необходимата иновативност – предпоставки, които могат да бъдат безценни за служителите на държавната и местната администрация. Обратно, ангажираните в публичния сектор могат да предложат на организациите на гражданското общество и правозащитниците по-задълбочено разбиране на бюрократичните процеси и нормативната уредба. Този модел на взаимодействие освен, че се вписва в идеята за отвореното управление, е в пълно съответствие и с ангажимента на ЕС, закрепен в Стратегията за подобряване на прилагането на Хартата на основните права в ЕС за подход на участие на гражданите в управлението, който гарантира, че различните заинтересовани

¹¹¹ В рамките на анализа „защитници на правата“ означава независими органи за защита на правата, като национални институции по правата на човека, органи по въпросите на равенството, институции на омбудсмана, органи за защита на данните и др. Тъй като стратегията не е насочена към конкретни права, а разглежда начините, по които да бъде стимулирано прилагането на Хартата като цяло, акцентът ще бъде поставен главно върху органи с широк мандат в областта на основните права, като НИПЧ.

страни работят заедно в насърчаване на културата на зачитане и защита на основните права¹¹².

Използване на европейските ресурси за споделяне на знания

Защитниците на правата могат да допринесат и в друг аспект. Европейските мрежи от защитници на правата на човека, като Европейската мрежа на националните институции за правата на човека (ENNHRI), Европейската мрежа на органите за равенство (Equinet) и Европейската мрежа на омбудсманите (ENO), играят решаваща роля в насърчаването на среда на сътрудничество за изграждане на капацитет и споделяне на практики по отношение на Хартата на основните права сред техните членове. Тези мрежи използват колективния експертен опит и натрупаните знания на своите членове, с което значително могат да допринесат за изработването на качествени обучителни материали за подобряване на разбирането и прилагането на Хартата на национално ниво. Добър пример в тази посока ENNHRI, която събира и разпространява най-добрите практики от своите членове, за да демонстрира как националните институции по правата на човека в Европа работят за прилагането на Хартата на национално ниво. Други мрежи са фокусирани върху конкретни групи, като тези, работещи по Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания или Европейската мрежа на омбудсманите за децата, които също играят ключова роля в споделянето на знание и опит в прилагането на инструментите по правата на човека. Доброто познаване и ползването на ресурсите на тези мрежи ще позволи изготвянето на възможно най-актуални материали и създаването на най-подходящите обучителни материали.

II. ДЕТАЙЛИЗИРАН КАТАЛОГ НА ПРАВАТА И СВОБОДИТЕ ПО ХАРТАТА НА ОСНОВНИТЕ ПРАВА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ (ПОМАГАЛО 2)

ДЯЛ I. ДОСТОЙНСТВО	
Право на:	
✓	човешко достойнство
✓	живот
✓	физическа и психическа неприкосновеност
✓	свободно и информирано съгласие
Забрана за:	

¹¹² Европейската комисия поставя специален акцент върху подкрепата на организациите на гражданското общество и защитниците на правата на човека. Това се разбира като жизненоважен аспект от нейния ангажимент за спазване на правото на ЕС, включително Хартата на основните права. Комисията признава централната роля на тези организации в едно здраво демократично общество, тъй като те улесняват упражняването на основните права и допринасят за поддържането на върховенството на закона и демократичните ценности. Стратегия за подобряване на прилагането на Хартата на основните права в ЕС. Брюксел, 2.12.2020 COM(2020) 711 final.

✓	осъждане на смърт и екзекуция
✓	евгеничните практики, по-специално на тези, които имат за цел селекцията на хора
✓	превръщане на човешкото тяло и неговите части в източник на печалба
✓	репродуктивното клониране на човешки същества
✓	изтезанията и на нечовешкото или унижително отношение или наказание
✓	робство или в принудително подчинение
✓	принудителен или задължителен труд

ДЯЛ II. СВОБОДИ

Свобода на:

✓	мисълта, съвестта и религията
✓	изразяването на мнения и свобода на информация
✓	събранията и сдруженията
✓	стопанската инициатива
✓	изкуствата и науките
✓	да се създават учебни заведения при зачитане на демократичните принципи
✓	избор на професия

Право на:

✓	свобода и сигурност
✓	зачитане на личен и семеен живот, на жилище и тайната на съобщения
✓	защита на личните данни
✓	встъпване в брак и правото на създаване на семейство
✓	образование, както и на достъп до професионално и продължаващо обучение; родителите да осигуряват образованието и обучението на децата си в съответствие със своите религиозни, философски и педагогически убеждения
✓	труд
✓	собственост
✓	убежище
✓	защита в случай на принудително отвеждане, експулсиране и екстрадиране
✓	встъпване в брак и създаване на семейство

ДЯЛ III. РАВЕНСТВО

Правила за:

✓	равенство пред закона
✓	равенство на мъжете и жените
✓	зачитане културното, религиозното и езиковото многообразие
Забрана за дискриминация, основана на:	
✓	пол
✓	раса и 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
✓	сексуална ориентация
Правила за зачитане правата на:	
✓	децата
✓	възрастните хора
✓	хората с увреждания

ДЯЛ IV. СОЛИДАРНОСТ	
Право на работниците на:	
✓	информирание и консултиране
✓	колективни преговори и действия
✓	достъп до услугите за намиране на работа
✓	защита при неоснователно уволнение
✓	справедливи и равни условия на труд
✓	защита на работещите младежи
Забрана за детския труд	
Правила за:	
✓	съчетаване семейния и професионалния живот
✓	закрила на семейството в юридически, икономически и социален план
Право на:	
✓	закрила по време на майчинство
✓	отпуск по майчинство и бащинство

✓	социална сигурност и социална помощ
✓	достъп до услугите от общ икономически интерес
✓	закрила на здравето
✓	опазване на околната среда
✓	защита на потребителите
Правила относно:	
✓	закрила на здравето
✓	опазване на околната среда
✓	защита на потребителите

ДЯЛ V. ГРАЖДАНСТВО	
Право на:	
✓	гражданите да избират и да бъдат избирани в изборите за европейския парламент
✓	гражданите да избират и да бъдат избирани в общинските избори
✓	достъп до документи
✓	петиции
✓	дипломатическа и консулска закрила
✓	сезиране на европейския омбудсман за случаи на лоша администрация в действията на институциите, органите, службите и агенциите на съюза, с изключение на Съда на ЕС при изпълнението на неговите съдебни функции
Свобода на:	
✓	движение
✓	пребиваване
Право на добра администрация: Всеки има право засягащите го въпроси да бъдат разглеждани от институциите, органите, службите и агенциите на Съюза:	
✓	безпристрастно
✓	справедливо
✓	разумен срок
Правото на добра администрация предвижда:	
✓	право на обезщетение от страна на Съюза за вреди
✓	право на обръщение към институциите на Съюза

ДЯЛ VI. ПРАВОСЪДИЕ	
Право на:	
✓	ефективни правни средства за защита и на справедлив съдебен процес

✓	дело, гледано справедливо и публично в разумен срок от независим и непристрастен съд, предварително създаден със закон
✓	правна помощ
✓	получаване на съвети и процесуално представителство
✓	зачитане правото на защита
✓	презумпция за невиновност
Забрана за:	
✓	съдебни действия за действие или бездействие, което в момента на извършването на деянието не е представлявало престъпление съгласно националното или международното право
✓	несъразмерност на наказанията спрямо престъплението
✓	лице не бъде съдено или наказвано два пъти за едно и също престъпление

III. ВЪПРОСИ И ОТГОВОРИ ОТНОСНО ПРАВОТО НА ДОБРА АДМИНИСТРАЦИЯ (ПОМАГАЛО 3)

Каква е същността на правото на добра администрация? Дали то е динамично или статично по природа?

На така поставените въпроси би могло да се отговори като преди всичко се разгледа начинът, по който е употребен терминът администрация като се изясни дали Хартата има предвид администрация в нейния институционален (статичен) смисъл като организация от звена и служители, които изграждат вътрешната структура на дадени органи или институции или визира по-скоро процедурното (динамичното) измерение на понятието в смисъла на добро администриране. От една страна, терминологията в оригиналния текст на английски език сочи на по-скоро статичен характер на правото, т.е. че Хартата визира съответстващото на правата на всяко лице - титуляр задължение на Съюза да изгради една администрация, която е добре организирана, уредена и функционираща. От друга страна, подходът на Хартата при уредбата на общото право на добра администрация сочи, че то е дефинирано чрез неговите градивни елементи, т.е. чрез специалните права, които са включени в неговото тяло, а техният характер е по-скоро процедурен, т.е. динамичен, защото титулярят на правото им право да бъде изслушван, да получи достъп, да получи обезщетение и т.н. Дори в единствения случай, когато Хартата, употребявайки думата „администрацията“ безспорно в нейното статично значение при подправото, според което администрацията е задължена да мотивира своите решения¹¹³, тя пак борава с динамични характеристики като уреденото задължение за мотивиране има чисто процедурен характер. Оттук може да бъде направен изводът, че в своя чл. 41 Хартата за основните права на ЕС регламентира правото на добра администрация в неговия динамичен смисъл и то би следвало да се разбира по-скоро като

¹¹³ Вж. по-долу в текста.

право на добро администриране, процедиране, придвижване, обработване на въпросите или делата на лицата, които са негови титуляри.

Какво означава „добра“ като определение на администрация в контекста на правото на добра администрация по Хартата?

Тук, преди всичко биха могли да бъдат открити чисто фактически, житейски и даже човешки измерения на понятието, като например правото бъде осмислено чрез уреденото насрещно на него задължение на администрацията за отзивчивост, вежливост и внимание на нейните служители спрямо носителите на това право. Подобен е и смисълът, в който изискването за *учтивост* е предвидено като един от принципите на поведение, които служителите в българската държавна администрация следва да спазват при осъществяване на своята дейност по Кодекса за поведение на служителите в държавната администрация (Кодекса)¹¹⁴. Според него, държавната администрация следва да се придържа към любезно, отзивчиво и възпитано отношение при изпълнение на служебните задължения (чл. 2, т. 11 от Кодекса). Другият смисъл, който може да бъде привидян и то в контекста на вече представеното разбиране за правото е, че Хартата поставя изискването за добра в смисъла на подходящо организирана като структура, правилно уредена като правила на работа и ефективно функционираща от гледна точка на изпълнение на процедури за вземане на решения и извършване на действия администрация (в статичен план), което обаче не е крайната цел на това право, а служи като гаранция за доброто администриране на делата и въпросите на лицата (в динамичен план). Следователно статичният характер на правото на добро управление не е изцяло липсващ в уредбата му според Хартата, но той не е самостоятелна и крайна не него цел, а има призванието да обезпечи неговата водеща природа – динамичната.

Генезисът на концепцията за добро управление се крие Резолюция (77) 31 относно защитата на лицата във връзка с актовете на административните органи, приета от Комитета на министрите на 28 септември 1977 г. на 275-то 11-то заседание на заместник-министрите. Този акт, който все още служи като основа за принципите на добрата администрация, въвежда няколко ключови идейни начала. Те включват правото да бъдеш изслушан, правото на достъп до информация, правото на съдействие и представителство и насоки за използване на правни средства за защита. Чл. 298 от Договора за функционирането на Европейския съюз доразвива тази концепция, като гласи, че институциите, органите, службите и агенциите на Съюза изпълняват своите задачи с подкрепата на открита, ефикасна и независима европейска администрация. Тези идеи имат за цел да насърчат прозрачността и ефективността на административните процеси.

Какво съдържа правото на добра администрация?

Хартата, урежда основното право на добра администрация като общо, комплексно и интегрално право, изградено от съответните специални права, които са:

¹¹⁴ Приет с ПМС № 57 от 7.04.2020 г., обн., ДВ, бр. 33 от 7.04.2020 г., в сила от 8.05.2020 г.

- право на разглеждане по определен начин на въпросите, засягащи всяко лице;
- правото на обезщетение за вреди на всяко лице и
- правото на ползване на всеки от официалните езици на Договорите при контакт с неговата администрация.

Подлогът „всеки“ или „всяко лице“, използван в началото на всяка от разпоредбите на чл. 41 от Хартата, е типичен при формулирането на норми, целящи легалното закрепване на основни (фундаментални) права на човека, както и се използва като начина на изразяване, който цели да акцентира върху всеобхватността, универсалността или всеобщата приложимост на нормата. Разбира се, в случая „всеки“ или „всяко лице“ означава всеки потенциален титуляр на правото на добро управление, гражданин на ЕС или всяко друго лице, чиито въпроси попадат в обхвата на компетентност на Съюза, съответно са относими към правомощията на неговата администрация или по някакъв начин влизат в приложното поле на правото на ЕС. Тук по-прецизният превод и тълкуване на обекта на правото е, че не става дума за въпросите на лицето, а по-скоро за неговите *дела* в широк смисъл¹¹⁵, разбирани не като съдебни дела, а като съвкупност от искания, проблеми или казуси.

Задължен субект по това право е на практика самият Съюз, тъй като институциите, органите, службите и агенциите на ЕС, според така употребеният изказ от Хартата, това е възможно най-широката формулировка и с нея се обозначава цялата констелация от структури, които изграждат Съюза като организация или рамка от вътрешни за него тела, чрез които той осъществява своите функции. Целта на използвания от разпоредбата подход на регулиране е да се акцентира върху това, че на правото на всяко лице - титуляр съответства насрещното задължение на Съюза, чрез всяка негова структура или администрация в широк смисъл да извърши едно или друго действие, в случая да разгледа делата на лицата безпристрастно, справедливо и в разумен срок.

Какво е специалното право на разглеждане по определен начин на въпросите, засягащи всяко лице?

Първото специално право, включено в корпуса на основното право на добра администрация, според Хартата, е правото на всяко лице засягащите го въпроси да бъдат разглеждани от институциите, органите, службите и агенциите на Съюза безпристрастно, справедливо и в разумен срок.

1. ***Безпристрастното*** разглеждане на делата на лицата е задължение, което поставя изискването спрямо администрацията на Съюза за максимална обективност при обработването на всеки казус, всеки поставен въпрос или проблем за разрешаване без каквато и да било предубеденост или повлияване от личността, особеностите или други характеристики на конкретното лице или на неговия случай. Подобно е разбирането за безпристрастност, вложено в един от принципите на поведение, който служителите в българската държавна администрация следва да спазват при осъществяване на своята дейност, предвиден в Кодекса за поведение на служителите в държавната администрация.

¹¹⁵ От англ. език - affairs.

Според него, принципът на *безпристрастност* означава обективно изпълнение на служебните задължения, като се избягва поведение, което може да се възприеме като предразположеност или предубеденост (чл. 2, т. 4 от Кодекса). Друг аспект на безпристрастността може да бъде открит в принципа за *политически неутралитет*, който според Кодекса означава, недопускане на лични или чужди политически пристрастия при изпълнение на служебните задължения (чл. 2, т. 7 от Кодекса).

2. Справедливостта е по-скоро морална отколкото правна категория, като в конкретния случай тя е употребена от Хартата в смисъла на честно и по правилата¹¹⁶ разглеждане на делата на лицата. В този смисъл тя има преимуществено практическо измерение и включва изискването спрямо структурите на Съюза да третират поставения въпрос или проблем по най-правилния и открит начин, чрез способности които в най-пълна степен отговарят на предписанията на правото, на стандартите, практиката или морала и с дължимата грижа, така че по никакъв начин да не оцетят лицето или да не го поставят в неравнопоставено положение в сравнение с всички останали лица, които са били изправени пред същите или сходни въпроси и т.н.

Отражение на справедливостта в българския контекст може да бъде открито в следните принципи за поведение, заложи в Кодекса за поведение на служителите в държавната администрация: *добросъвестност*, която означава грижливо, старателно и отговорно изпълнение на служебните задължения (чл. 2, т. 3); *равнопоставеност*, която изисква изпълнение на служебните задължения по начин, който не допуска никакви ограничения на правата или привилегии, основани на раса, народност, етническа принадлежност, пол, произход, религия, образование, убеждения, политическа принадлежност, лично и обществено положение или имуществено състояние или на всякакви други признаци, установени в закон или в международен договор, по който Република България е страна (чл. 2, т. 5) и *почтеност*, която повелява поведение, при което не се допуска приемане на материални или нематериални облаги, независимо от естеството им, които не се полагат на служителите и могат да повлияят върху обективното изпълнение на задълженията по служба (чл. 2, т. 8).

3. Разумният срок, в който трябва да бъдат разгледани делата, е изискване за своевременност на отговора от страна на администрацията, който според конкретния контекст, специфики на случая, налични ресурси и други относими фактори е даден, респективно получен от лицето в оптималния момент, в който това е можело да бъде сторено без никакво излишно усложняване, протакане или забавяне. В българския Кодекс за поведение на служителите в държавната администрация това изискване е посочено като елемент на принципа на *отговорността*, която изисква изпълнение на възложените задачи компетентно и в срок, с цел постигане на висок обществен резултат (чл. 2, т. 6).

Кои са подправата, включени в специалното право на разглеждане?

¹¹⁶ От англ. език - fairly.

Правото на разглеждане по определен начин на въпросите, засягащи всяко лице, е единственото от трите специални права, изграждащи общото право на добра администрация, което е съставно, т.е. включва в себе си отделни подправа. Тяхната уредба може да ни насочи към извода, че те са допълнителни, специфични аспекти или конкретни проявления на това право. На практика, обаче те са по-скоро отделни съставни части на специалното право на разглеждане и това са:

1. правото на **изслушване** на всяко лице преди срещу него да бъде предприета неблагоприятна за него мярка;
2. правото на **достъп** до документи на всяко лице до неговите документи и
3. задължението за **мотивиране** на администрацията на нейните решения.

1. Първото подправо от специалното право на разглеждане е **правото на предварително изслушване** на лицето титуляр. То възлага на администрацията задължението преди да наложи каквито и да било задължения или санкции на едно лице, преди да откаже удовлетворяването на претенции или да предприеме други действия или бездействия, които биха били положителни за него, както и преди да извърши каквито и да било други действия или бездействия, от които биха настъпили отрицателни за лицето правни последици да изслуша засегнатото лице. Това означава задължения на администрацията да предостави възможност на лицето да се изкаже по казуса, да смене обяснения или да събере гласни доказателствени средства от него, да изслуша неговата версия, факти, доводи и позиции. Това задължение означава и още нещо, предоставените от засегнатото лице данни да бъдат взети предвид, да бъдат отчетени, анализирани и оценени при вземането на крайното решение, при произнасянето или предприемането на съответната индивидуална мярка.

2. Второто подправо, изграждащо тялото на специалното право на разглеждане, е **правото на достъп** на всяко лице до документите, които се отнасят до него. Това право в по-широк план може да бъде разгледано и като проявна форма или продължение на общото право на достъп до обществена информация. В контекста на Хартата и специално на чл. 41 от нея, то може да бъде определено по-точно като право на всяко лице да се запознае със своето досие, какъвто е смисълът на оригиналния текст от Хартата¹¹⁷. Следователно правото не се отнася толкова до никакви документи, които като цяло касаят дадено лице, обърнато се към администрацията, а по-скоро става дума за документите съдържащи се в досието, образувано, открито или създадено от компетентните лица от структурите на Съюза по повод на проблема, спора или казуса, поставен от това лице.

Исключенията или ограниченията на това право на достъп са определени от Хартата и се отнасят до изпълнението на изискванията за поверителност или за спазване на професионална и служебна тайна. Тези изключения обаче не са абсолютни, т.е. не всяко позоваване на поверителност или служебна или професионална тайна от страна на администрацията би могла да послужи за годно основание да бъде отказан достъп на лицето до неговото досие. Хартата изисква да е налице легитимен интерес, произтичащ от

¹¹⁷ От англ. език - to have access to his or her file.

изисквания за поверителност или спазване на тайна, при който отказът да се даде право на достъп би бил оправдан и законосъобразен. Това означава, че предвидените от Хартата изключения или ограничения на правото на достъп са уредени като относителни, т.е. нуждаят се от допълнителна преценка и това е преценка за легитимност на интересите, които се охранява и формират основанието за отказ за предоставяне на достъп.

Въпросната легитимност на интересите може да има чисто *юридическо* естество, т.е. в нормативен акт, както и в насоки, указания, инструкции или вътрешни правила, обобщавани като гъвкаво право¹¹⁸, да е предвидено, че даден документ или обстоятелство представляват например професионална или служебна тайна. Това е типичен пример, защото именно различните видове тайни, които следва да бъдат пазени, най-често биват регламентирани по този начин. Към тази група могат да бъдат причислени и всички действащи нормативни актове, уреждащи различни аспекти на защитата на личните данни.

Възможно е легитимността на интересите да има *неюридически* характер, т.е. да произтича от ненормативни актове, като например етични правила, кодекси за практики, кодекси за поведение, добри практики и други, които задават стандарти, описват работни процеси или практики, които не позволяват разкриването на едни или други факти или документи. Накрая, легитимността на интересите, даващи основание за изключение или ограничаване на правото на достъп, могат да са изцяло от *фактическо* естество, като например запазване на поверителност на факти от личната сфера или от личното пространство, включително при изпълнение на служебните задължения, на отделния отдел, звено или служител, който отговаря за конкретното досие.

3. Третото подправо, включено в съдържанието на специалното право на разглеждане, е правото на всяко лице да получи **мотивирано решение** от администрацията на Съюза. То в Хартата е формулирано чрез неговата обратна страна, т.е. като директно е уредено съответстващото на правото задължение на администрацията да мотивира своите решения. Според него, администрацията е длъжна да даде достатъчни като обем и като издържаност, солидност, задълбоченост и пълнота аргументи в полза на своето крайно отсъждане. Няма спор и по отношение на това, че задължението за мотивираност следва да демонстрира и начина, по който ключовите елементи от общото право, каквито са непристрастността и справедливостта, са били следвани и спазвани в процеса на разглеждане и изслушване на заинтересованото лице и при вземането на окончателно решение по поставения от него въпрос, проблем или казус.

Каква е природата на специалното право на обезщетение за вреди?

Според Хартата, общото право на добра администрация включва и специалното право на всяко лице на обезщетение от 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. Така формулирано, това основно субективно право установява директна връзка с уредената по

¹¹⁸ От англ. език - soft law.

българското позитивно право възможност за ангажиране на т.нар. обективна безвиновна отговорност на едно юридическо лице за вредите, причинени от неговите органи или служители при или по повод изпълнението на техните задължения. Независимо че уредбата говори за институциите или техните служители, Съюзът е юридическата личност, която би носила отговорността. На практика в тази своя разпоредба Хартата урежда две права и то в най-широкия техен обхват: правото на претенция и правото на получаване на обезщетение от всяко лице, претърпяло имуществени или неимуществени вреди от действията или бездействията на администрацията на Съюза.

Каква е природата на специалното право на ползване на всеки от официалните езици на Договорите при контакт с неговата администрация?

Последното от трите специални права, включени в корпуса на общото право на добра администрация, предвижда възможността за всяко лице да ползва, който и да е от официалните езици на Договорите (т.е. включително майчиния си, когато е от държава членка и той е признат като такъв от ЕС) в кореспонденцията си с администрацията на Съюза, както и да получи отговор на същия език. Официалните езици на Договорите са езиците на държавите членки на ЕС, на които са преведени Учредителните договори на Съюза, т.е. езиците, които са признати за официални за Съюза.

В българския вариант разпоредбата на Хартата говори за правото на всяко лице да се „обърне“ към институциите на Съюза, което е твърде общо и означава осъществяване на някакъв контакт по писмен или устен път с тях. В английската версия на Хартата се казва, че всяко лице може да пише¹¹⁹ на институциите на Съюза, поради което по-точното тълкуване на смисъла на разпоредбата, е че това е право на всяко лице да използва всеки от официалните езици на Съюза в своята кореспонденцията с неговите институции, което означава да се обърне писмено на избрания от него официален за ЕС език. Вторият компонент на същата разпоредба от Хартата е правото на лицето да получи отговор от тях на същия език. Това означава, че въпросното право е закрепено в Хартата чрез уредба на съответстващото му насрещно двукомпонентно задължение на институциите на Съюза да приемат, че са надлежно сезирани, чрез кореспонденция изпратена на който и да е от официалните езици на Съюза и да се произнесат по направени искания, поставени проблеми или казуси на същия език.

Приложимо ли е правото на добра администрация по Хартата на основните права на Европейския съюз в България?

Хартата определя своето приложно поле, като казва, че нейните разпоредби 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

¹¹⁹ От англ. език - may write.

Договорите компетенции на Съюза¹²⁰. По отношение определянето на собствения си обхват и тълкуване на правата и принципите, Хартата посочва, че доколкото тя признава основни права, които произтичат от общите за държавите членки конституционните традиции, тези права трябва да бъдат тълкувани в хармония с тези традиции¹²¹, както и че националните законодателства и практики трябва да бъдат взети предвид в тяхната цялост, както е предвидено в самата Харта¹²².

Генералният въпрос е кога се приема, че Хартата е задължителна за българската държава? По-конкретният въпрос е важи ли чл. 41 от Хартата за основните права на ЕС за българската администрация и в частност кога тя е обвързана със задълженията, предвидени като насрещно съответстващи на основното право на добра администрация по Хартата. От гледна точка на правото на ЕС отговорите на тези въпроси могат да бъдат дадени чрез задълбочено изследване на темите, свързани с приложимостта и относимостта на правото на ЕС. Най-общо винаги когато е налице реална връзка между едно обществено отношение, в нашия случай това са делата на едно лице като съвкупност от искания, въпроси или казуси, и правото на ЕС, последното е относимо право. То следва да бъде или приложено, ако има правна норма, която е годна да го разреши или спазено, когато липсва такава норма¹²³. В последната хипотеза, обаче вътрешното право трябва да се приложи, но при спазване на задължението за съобразено със съюзното право тълкуване¹²⁴.

Какви са потенциалните сценарии на приложение на правото на добра администрация?

От практическа гледна точка могат да бъдат разгледани различни ситуации, които да представляват конкретни хипотези, при които Хартата и специално правото на добра администрация, уредено в нея, са задължителни за българската администрация¹²⁵. Типичният случай на прилагане правото на Съюза е този на **транспониране** или **директно прилагане** на нормативен акт на ЕС. При него е безспорно, че правата и принципите, заложили в Хартата следва да бъдат приложени. Доколкото нормативните актове на ЕС могат да повлияят на националната правна уредба по различни начини, могат да бъдат изведени различни форми на „прилагане на право на ЕС“ по смисъла на чл. 51 от Хартата, представени неизчерпателно по-долу.

1. Транспониране чрез **нови национални мерки**. Новите мерки за регулиране, които трябва да бъдат приети, с оглед транспонирането на задължителни изисквания на правото на ЕС в националния правен ред, се включват в понятието „прилагане на правото на ЕС“. Тук

¹²⁰ Вж. чл. 51, пар. 1.

¹²¹ Вж. чл. 52, пар. 4.

¹²² Вж. чл. 52, пар. 6.

¹²³ Вж. подробно в Семов, А. Определяне на приложното поле на Правото на ЕС. Годишник на Софийския университет „Св. Климент Охридски“, Юридически факултет, том 86, С., 2019 г.

¹²⁴ Вж. подробно в този смисъл Семов, А. Правна система на ЕС, ИЕП, С., 2017 г.

¹²⁵ При изследването на отделните хипотези са използвани насоките на Агенцията „Applying the Charter of Fundamental Rights of the European Union in law and policymaking at national level“, 2018 г.

влизат национални нормативни или политически (policy) актове на централни, регионални или местни органи, на други органи с нормотворчески функции от всякакви нива на власт, като административни органи и други. В тези случаи, привеждането в действие, изпълнението и следенето за спазване на тези нови национални мерки от българската администрация на всички нива на власт представлява „прилагане на правото на ЕС“ и влече след себе си приложимост на Хартата.

2. Транспониране чрез вече **съществуващи национални мерки**. Съществуват хипотези, при които националното право, изначално отговаря на изискванията на правото на ЕС, преди приемането съответния акт на ЕС. В този случай с влизането в сила на релевантното законодателство на ЕС, тези разпоредби променят характера си от изцяло национални мерки се превръщат в такива, прилагащи правото на ЕС. Това означава, че от този момент прилагайки ги, българската администрация е обвързана и от Хартата.

3. Изпълнение на **задължението за ефективно прилагане** на правото на ЕС. В рамките на ЕС съществува общо задължение, свързано с ефективността на правото на ЕС, което произтича от принципа на лоялното сътрудничество, закрепен в чл. 4, пар. 3 на Договора за Европейския съюз. Националните мерки, които следва да гарантират прилагането и ефективността на правото на ЕС, се считат за прилагане на правото на ЕС. Те включват наказания или административни санкции за нарушения на правото на ЕС, правни средства за защита на индивидуални права и други. Всички те са считат за „прилагане на правото на ЕС“, по смисъла на чл. 51, пар. 1 от Хартата без значение дали са приети при транспонирането на европейско законодателство, или не. В случаите, когато те се налагат от българската администрация, спрямо нея важат и нормите на Хартата, включително задълженията, съответстващи на правото на добра администрация.

Съществуват и хипотези, при които вътрешното законодателство не е прието, за да прилага право на ЕС, т.е. има изцяло национален произход, но въпреки това включва „прилагане на правото на Съюза“, каквито са неизчерпателно представените по-долу.

1. Националната мярка **попада в обхвата** на нормативен акт на ЕС. Такива са случаите, в които националният законодател не е възнамерявал да прилага правото на ЕС, но е трябвало да го направи, например при несвоевременно транспониране на директива на ЕС, при което администрацията е задължена и започва да прилага пряко директивата и в тази хипотеза е обвързана и от Хартата.

2. Националната мярка **включва правни средства** за защита, санкциониране или принудително изпълнение, произтичащи от акт на ЕС. Националните мерки от този тип, които се използват за гарантиране прилагането и ефективността на правото на ЕС се считат за „прилагане на правото на Съюза“ по смисъла на Хартата и следователно спрямо тях се прилагат основните права, уредени в нея, включително това на добра администрация.

3. Националната мярка включва **понятия** от националната правна система, които се използват в актовете на ЕС. Понякога съюзен нормативен акт препраща към понятия от националното право. Основните права се прилагат спрямо тези национални понятия, ако те са използвани във връзка с въпросния съюзен нормативен акт или с национално

законодателство, транспониращо съюжен нормативен акт. Съответно българската администрация, която прилага такива нормативни актове, е обвързана и от нормите на Хартата.

IV. ПРИМЕРИ НА ПРИЛАГАНЕ НА ХАРТАТА НА ОСНОВНИТЕ ПРАВА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ ПРИ ЗАКОНОТВОРЧЕСТВОТО И РАЗРАБОТВАНЕТО НА ПОЛИТИКИ НА НАЦИОНАЛНО РАВНИЩЕ¹²⁶

Пример 1. Задължение за предоставяне на обезщетения на групата ошетени лица

Предметът на дело *Milkova*¹²⁷ е българският Кодекс на труда. В този нормативен акт е предвидена правна рамка, която предоставя специфична предварителна закрила при уволнение на лица с увреждания, работещи по трудово правоотношение, но тази гаранция не се отнася до държавни служители със същите увреждания. Съдът на ЕС е счел, че в случай че запитващата юрисдикция установи, че не е спазен принципът на равно третиране, този съд трябва да въведе повторно равно третиране, като предостави на държавните служители с увреждания, необлагодетелствани от настоящата система, същите обезщетения като на тези, с които се ползват лицата с увреждания, работещи по трудово правоотношение, които са облагодетелствани от тази система. В резултат на това задължението за спазване на правото на ЕС би наложило обхватът на националните правила за защита на лица с определено увреждане, работещи по трудово правоотношение, да се разшири, за да могат и държавните служители със същото увреждане се ползват от тези правила за закрила.

Пример 2. По-благоприятни национални разпоредби, които не се определят като „прилагане на правото на Съюза“

В съответствие с Директивата относно организацията на работното време¹²⁸ държавите членки трябва да предприемат необходимите мерки, за да гарантират, че всеки работник има право на платен годишен отпуск от най-малко четири седмици. В допълнение към това една от общите разпоредби на Директивата гласи, че „настоящата директива не засяга правото на държавите членки да прилагат или въвеждат закони, подзаконови или административни разпоредби, които са по-благоприятни за защитата на безопасността и здравето на работниците“.

¹²⁶ Източник: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2018-charter-guidance_bg.pdf.

¹²⁷ Решение на Съда на ЕС от 9 март 2017 г., *Петя Милкова срещу Изпълнителния директор на Агенцията за приватизация и следприватизационен контрол*, С-406/15.

¹²⁸ Директива 2003/88/ЕО на Европейския Парламент и на Съвета от 4 ноември 2003 година относно някои аспекти на организацията на работното време.

Пример 3. Свръхрегулиране, което се определя като „прилагане на правото на Съюза“

В разглеждания правен акт на Съюза обаче може изрично да е предвидено, че националното свръхрегулиране попада в обхвата на правото на ЕС и следователно трябва да бъде в съответствие с Хартата. В този сценарий е ясно, че правото на ЕС, включително основните права на ЕС, се прилагат.

В член 4, параграф 1 от Директивата за аудиовизуалните медийни услуги¹²⁹ е предвидено, че „Държавите членки запазват свободата си да изискват от доставчиците на медийни услуги, попадащи под тяхна юрисдикция, да спазват по-подробни или по-строги правила в областите, координирани с настоящата директива, при условие че тези правила са в съответствие с правото на Съюза“ (курсивът е добавен). В този случай от самата директива следва, че по-строгите защитни мерки съгласно националното право попадат в обхвата на правото на ЕС. Следователно Хартата се прилага не само към минималните изисквания на Директивата, но и към националното свръхрегулиране.

Пример 4. Достъпност и предвидимост

Проверете дали ограниченията са предвидени в правото; те може да са предвидени или в националното право, или в правни актове на ЕС.

Проверете дали ограниченията са достатъчно достъпни и предвидими. Предвидимостта е основен критерий при изготвяне на правни актове и е развита до известна степен в съдебната практика на Европейския съд по правата на човека. Това съответства на член 6, параграфи 2 и 3 от ЕКПЧ. Тези разпоредби не съдържат клаузи за ограничаване. Имайте предвид обаче, че в член 15 от ЕКПЧ параграфи 2 и 3 от член 6 не се посочват като неотменими.

По делата *The Sunday Times* и *Malone* ЕСПЧ постановява, че един акт е достъпен, ако е публикуван по съответния начин (правото на ЕС например се публикува в Официален вестник на ЕС). За предвидимостта е необходимо актът да е формулиран достатъчно точно, за да може гражданинът да коригира своето поведение спрямо нормата. Гражданите трябва да могат в разумна степен да предвиждат последиците, свързани със закона. В закона трябва достатъчно ясно да е посочен обхватът на свобода на действие, предоставена на компетентните органи, които прилагат правото¹³⁰.

¹²⁹ Директива 2010/13/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 10 март 2010 година за координирането на някои разпоредби, установени в закони, подзаконови и административни актове на държавите-членки, отнасящи се до предоставянето на аудиовизуални медийни услуги (Директива за аудиовизуалните медийни услуги) (Кодифицирана версия).

¹³⁰ Решение на ЕСПЧ от 26 април 1979 г., *The Sunday Times* срещу Обединеното кралство, № 6538/74, т. 49; Решение на ЕСПЧ от 2 август 1984 г., *Malone* срещу Обединеното кралство, № 8691/79, т. 68.

Пример 5. Право на ефективни правни средства за защита (член 47 от Хартата)

В дело Schrems¹³¹ Съдът на ЕС счита, че правна уредба, в която не се предвижда никаква възможност правният субект да използва правни средства за защита, за да получи достъп до засягащи го лични данни или да поправи или заличи такива данни, не зачита същественото съдържание на основното право на ефективна съдебна защита, признато в член 47 от Хартата¹⁷⁵.

Пример 6. Право на гражданите на Съюза да избират на избори за Европейски парламент (член 39, параграф 2 от Хартата)

Виж дело Delvigne¹³², което се отнася до националното законодателство, което предвижда лишаване от избирателно право в случай на осъждане за извършено престъпление. Съдът на ЕС счита, че това ограничение на упражняването на правото, гарантирано с член 39, параграф 2 от Хартата, е в съответствие със същността на това право. Ограничението не поставя под въпрос посоченото право като такова, тъй като при специфични условия и поради тяхното поведение то води до изключване на определени лица от групата на лицата, които имат право да избират в изборите за Европейския парламент, ако тези условия са изпълнени. Пример: право на всеки да работи и да упражнява свободно избрана или приета професия (член 15, параграф 1 от Хартата). В дело Fries¹³³ Съдът на ЕС оценява валидността на регламент на ЕС, който води до ограничаване на свободата при избора на професия на притежателите на свидетелства за летателна правоспособност, навършили 65 години, тъй като след датата, на която навършват 65 години, те не могат да упражняват професията пилот в търговския въздушен транспорт. Разглежданата забрана не засяга самата същност на свободата при избора на професия, тъй като тя налага само някои ограничения на професионалната дейност на притежателите на свидетелства за летателна правоспособност, навършили 65 години.

Пример 7. Право на зачитане на личния и семейния живот (член 7 от Хартата)

В контекста на молба за предоставяне на убежище намесата в личния живот на молител може да бъде обоснована от търсенето на елементи, позволяващи да се прецени действителната му нужда от международна закрила. В този случай намесата се отнася до преценката на декларациите на лице, търсещо международна закрила относно сексуалната си ориентация. Пример: свобода на стопанската инициатива (член 16 от Хартата). В контекста на ДДС намесата в свободата на стопанската инициатива на лицето може да бъде

¹³¹ Решение на Съда от 25 юли 2014 г., Maximillian Schrems срещу Data Protection Commissioner [голям състав], C-362/14.

¹³² Решение на Съда от 6 октомври 2015 г., Thierry Delvigne срещу Commune de Lesparre Médoc и Préfet de la Gironde [голям състав], C-650/13

¹³³ Решение на Съда от 5 юли 2017 г., Werner Fries срещу Lufthansa CityLine GmbH, C-190/16.

оправдана от легитимните цели да се осигури правилното събиране на този данък и да се предотвратят данъчните измами. В този случай намесата е свързана с изискването лицето да учреди гаранция, за да бъде регистрирано по ДДС.

Пример 8. Национална мярка, която се определя като ограничение за свободното движение (и следователно се нуждае от обосновка)

Пример за това е национално законодателство, което забранява функционирането на игрални автомати извън казината. Такова законодателство ограничава свободата за предоставяне на услуги, гарантирани от член 56 от ДФЕС, и следователно е допустимо съгласно правото на ЕС, само ако може да бъде обосновано с първостепенни причини от обществен интерес. В проверката на основателността на такава мярка именно Хартата придобива значение. Въпросните национални правила могат да се считат за основателни, само ако са съвместими с Хартата.

Въз основа на съдебната практика на Съда на ЕС относно приложимостта на основните права на ЕС могат да се отличат две основни подкатегории в тази ситуация, свързана с разрешение в ЕС. За допълнително разяснение на тези категории направете справка с глава 7 от Наръчника „Прилагане на Хартата на основните права на Европейския съюз при законотворчеството и разработването на политики на национално равнище“.

- Националните актове, които се определят като ограничения на свободното движение на лица, услуги, стоки или капитал, или право на установяване (тази ситуация отразява класическия подход в съдебната практика на Съда на ЕС).

- Националните актове, които се определят като лишавачи от гражданство на ЕС по смисъла на член 20 от ДФЕС (тази ситуация се отнася до по-скорошни развития в съдебната практика на Съда на ЕС).

V. ПРИМЕРНИ КАЗУСИ¹³⁴

Казус I. Закон за чужденците

Директива 2008/115/ЕО на ЕС за връщане връщане на незаконно пребиваващи граждани на трети страни се прилага за незаконно пребиваващи граждани на трети държави. Директивата предвижда решения за връщане, които представляват такива, с които се обявява за незаконен престоят на гражданин на трета държава и с които се налага или посочва задължение за връщане. Директивата предвижда и забрани за влизане: решения, с които на съответното лице се забранява да влиза или да пребивава на територията на държавите членки за определен период от време, заедно с решение за връщане. Нидерландия е въвела тази директива в Закона за чужденците. По силата на него държавният секретар

¹³⁴ Източник: <https://e-learning.fra.europa.eu/>

издава решения за връщане и забрани за влизане. Законът предвижда и наказателноправни санкции за нарушаване на забраната за влизане със задържане и глоби. *Допълнителна информация: това дело не се отнася до проблема за минималните стандарти.*

Въпрос 1

Разпоредбите на Закона за чужденците, които се отнасят до деклариране на задължения за връщане и забрани за влизане, представляват ли пример за прилагане на член 51?

- A. Да
- B. Не

Въпрос 2

Вярно ли е следното твърдение?

Разпоредбите на Закона за чужденците, които се отнасят до санкционирането на нарушенията на забраната за влизане, не са пример за прилагане на член 51, тъй като наказателноправните разпоредби попадат в компетенциите (суверенитета) на държавите членки.

- A. Да
- B. Не

Въпрос 3

Приемат ли се за изпълнение на член 51 конкретни решения за връщане и забрани за влизане, издадени от държавния секретар по силата на Закона за чужденците?

- A. Да
- B. Не

Въпрос 4

Разпоредбите на Закона за чужденците, които се отнасят до санкционирането на нарушения на забраната за влизане, представляват ли пример за прилагане на член 51?

A. Не, това не е прилагане на Директивата за връщането, тъй като Директивата не предвижда налагане на санкции за нарушаване на забраната за влизане.

B. Да, това включва санкции за нарушения на разпоредби, които се отнасят до Директивата на ЕС за връщането. Не е от значение, че нидерландският законодател е пристъпил към налагане на санкции по собствена инициатива.

Казус II. Мерки за замразяване

Активите на X са замразени по силата на правото на ЕС (Регламент (ЕО) № 765/2006 относно ограничителни мерки срещу президента Лукашенко и някои длъжностни лица на

Беларус). Съответният регламент на ЕС предвижда освобождаването на такива замразени средства за заплащане на предоставянето на правни услуги. Съгласно съответната клауза компетентните национални органи могат да разрешат отпускането (чл. 3, параграф 1, буква б)). Х иска от компетентния национален орган освобождаване на средствата за адвокатските му хонорари за оспорване на решението за замразяване на средствата. Компетентният национален орган отхвърля това искане. Х се позовава на член 47 от Хартата (право на ефективни правни средства за защита). Компетентният орган заявява, че Хартата не се прилага към искания за освобождаване от този вид, тъй като регламентът предоставя свобода на преценка на държавите членки. Член 3, параграф 1 от регламента гласи: „Компетентната власт на държавата членка може да разреши отпускането”.

Въпрос

Правилна ли е позицията на компетентния орган?

А. Да

В. Не

Казус III. Годишен отпуск

По силата на директива на ЕС държавите членки са длъжни да предоставят на работниците най-малко 4 седмици платен отпуск. Директивата на ЕС изрично позволява на държавите членки да приемат и по-благоприятни мерки. Държавата членка Х предписва минимум 5 седмици платен отпуск.

Въпрос

Възможно ли е позоваване на Хартата в съдебно производство, свързано с правото на отпуск за 5-тата седмица от платения отпуск?

А. Да

В. Не

Казус IV. Игри на късмета

Австрийската финансова полиция извършва проверка в бензиностанция, където изземва три нелицензирани игрални автомата. Те също така налагат глоби както на германския оператор на бензиностанцията, така и на собственика и лизингодателя на машините.

Според съдебната практика на Съда на ЕС правилото, което забранява експлоатацията на игрални автомати без предварителен лиценз, представлява ограничение на свободното предоставяне на услуги, гарантирано от член 56 ДФЕС. Според тази съдебна практика обаче ограниченията върху хазартните дейности могат да бъдат оправдани от съображения от

първостепенен обществен интерес, като например защита на потребителите, борба с измамите и предотвратяване на подбуждането към разпиляване на пари за хазарт. Австрийският регламент се позовава на това основание. Той има за цел да защити играчите и да се бори с престъпността.

Австрийският съдия проверява дали регламентът е съвместим с правото на ЕС. Той констатира, че националният регламент действително има за цел да защити играчите и да се бори с престъпността и че разпоредбите са подходящи и необходими за постигането на тази цел. Поради това изглежда, че регламентът е обоснован и следователно е съвместим и с правото на ЕС.

Собственикът на бензиностанция обаче застъпва позицията, че националната уредба представлява ограничение не само на свободното движение на услуги, но и на свободата на избор на професия, свободата на стопанска инициатива и правото на собственост, предвидени в членове 15-17 от Хартата. *Допълнителна информация: игрите на късмета не са хармонизирани от правото на ЕС.*

Въпрос 1

Вярно ли е следното твърдение?

Хартата не може да се прилага, тъй като разпоредбите относно игрите на късмета не са хармонизирани от правото на ЕС.

А. Да

В. Не

Въпрос 2

Вярно ли е следното твърдение?

Хартата се прилага, защото собственикът на бензиностанцията е германец. Следователно става въпрос за гражданин на ЕС в друга държава членка. По силата на неговото гражданство на ЕС основните права на ЕС се прилагат към неговото положение.

А. Да

В. Не

Въпрос 3

Прилага ли се Хартата в този случай?

А. Да, защото националната уредба представлява ограничение на свободното движение на услуги.

Б. Не, тъй като националната уредба действително представлява ограничение на свободното движение на услуги, но е обоснована и следователно не попада в обхвата на правото на ЕС.

Казус V. Ограничителна заповед

Испанското наказателно право изисква налагането на ограничителна заповед в случаите на присъда за домашно насилие, дори и против волята на жертвата. На г-н Х е наложена такава ограничителна заповед. Г-жа Х, жертвата в наказателното производство, обаче иска да живее с извършителя (нейния съпруг, г-н Х) и се позовава на член 7 от Хартата (зачитане на семейния живот).

Тя твърди, че съществува връзка с правото на ЕС, а именно с Рамково решение 2001/220/ПВР (положение на жертвите в наказателното производство). Там се предвижда защита на жертвите на престъпления в наказателното производство, по-специално по отношение на достъпа до правосъдие. Така, например, рамковото решение задължава държавите членки да гарантират, че жертвите могат да бъдат изслушвани безопасно и че са защитени от извършителя на престъплението в такива случаи.

Въпрос 1

Прилага ли се Хартата по отношение на задължението, произтичащо от националното право, за налагане на ограничителна заповед?

А. Да, рамковото решение има за цел да защити жертвите в наказателни производства и като жертва в наказателно производство г-жа Х попада в персоналният обхват на това рамково решение. Следователно рамковото решение е съответната връзка с правото на ЕС, което прави Хартата приложима.

Б. Не, тъй като рамковото решение няма за цел да хармонизира наказанията. Изискването за налагане на ограничителна заповед е материално наказателно право и не попада в приложното поле на рамковото решение, поради което не попада и в обхвата на Хартата.

Казус VI. Футболист

Професионалният футболист Х има проблеми с чешките данъчни власти заради облагаемия си доход за 2004 г. В декларацията си той е декларирал, че е направил разходи в различни държави членки с оглед на евентуалния му трансфер като играч във футболни клубове в тези държави. Тези разходи съответно намаляват облагаемия му доход. Чешкият данъчен орган се съмнява, че тези разходи действително са направени, и извършва проверка, включваща искане на информация от данъчните органи на държави като Испания, Франция и Обединеното кралство по силата на Директива 77/799/ЕИО относно взаимопомощта на компетентните органи на държавите членки в областта на прякото и непрякото данъчно облагане.

Член 2, параграф 1 от директивата (Обмен на информация при поискване) гласи:

„Компетентният орган на държава членка може да поиска от компетентния орган на друга държава-членка да предостави информацията, посочена в член 1, параграф 1 свързана с определен случай. Компетентният орган на запитаната държава може да не отговори на запитването, ако компетентният орган на държавата, отправила запитването, не е изчерпал своите обичайни източници на информация, които е могъл да използва, съгласно обстоятелствата, за да получи поисканата информация, без да изложи на опасност постигането на търсения резултат.“

Въз основа на отговорите от тези органи изглежда, че нито един от футболните клубове, които Х е посочил, не познава Х или неговия агент. Това води до увеличаване на данъчната оценка за 2004 г. Х подава жалба. В рамките на делото си той твърди, че чешкият данъчен орган е получил информация по неправомерен начин, като е нарушил правото му да бъде изслушан. Той твърди, че е трябвало да бъде уведомен за искането за съдействие до друга държава членка. Той щял да иска да участва във формулирането на искането, отправено до другата държава членка, и в разпитите на свидетели, организирани от тази държава членка.

Въпрос 1

Вярно ли е следното твърдение?

Футболистът Х не може да се позове на правото да бъде изслушан съгласно правото на ЕС, тъй като определянето на данъка върху доходите не е хармонизирано съгласно правото на ЕС и следователно е чисто национален въпрос. В такъв случай Хартата не може да се прилага по принцип.

А. Да

В. Не

Въпрос 2

Може ли футболистът Х да се позове на правото си да бъде изслушан съгласно правото на ЕС?

А. Не, процедурата за обмен на информация по силата на Директива 77/799 относно помощта е само незадължителен етап от процедурата за определяне на данъка върху доходите.

Б. Да, ако държава членка иска да поиска съдействие по силата на Директива 77/799, тя трябва да спазва правилата ѝ и основните права на ЕС.

Казус VII. Петолъчка

Г-н V, политик, е подложен на наказателно преследване, тъй като по време на демонстрация на публично място е носил на облеклото си петолъчна червена звезда от

картон с диаметър пет сантиметра. По силата на национален наказателен кодекс на държава членка това попада в обхвата на използването на „символ на тоталитаризма“, което е противозаконно. Г-н V се позовава на принципа на недискриминация съгласно правото на ЕС. Той твърди, че използването на символи на международното работническо движение е забранено в една държава членка, докато носенето на същия символ на територията на друга държава членка няма да доведе до наказание.

Въпрос

Приложим ли е принципът на недискриминация съгласно правото на ЕС?

А. Да

В. Не

Казус VIII. Пенсионна възраст

Г-жа С, земеделски производител, желае да получи финансова помощ от ЕС за ранно пенсиониране в селското стопанство. Условието за отпускане на помощта са определени в регламент на ЕС. Помощта се отпуска от националните органи. На г-жа С не се отпуска помощ. Едно от условията, определени в приложимия регламент на ЕС, е кандидатите да не са достигнали „нормалната пенсионна възраст“. Тя се определя въз основа на националните пенсионни схеми. Националните разпоредби относно пенсиите правят разлика между мъжете и жените при определянето на пенсионната възраст.

Съответната национална разпоредба гласи:

„(1) Пенсионната възраст е:

(а) за мъжете - 60 години;

(б) за жените: 60 години или:

1. 53 години, ако са отгледали поне пет деца,

2. 54 години, ако са отгледали три или четири деца,

3. 55 години, ако са отгледали две деца,

4. 56 години, ако са отгледали едно дете, или

5. 57 години, ако осигурените лица са навършили тази възраст до 31 декември 1995 г.“

Тази разпоредба има за цел да облагодетелства жените, но оказва неблагоприятно въздействие върху г-жа С в контекста на получаването на помощ от ЕС. Съгласно това национално право към момента на подаване на заявлението тя вече е била достигнала пенсионна възраст, тъй като има две деца, което води до отхвърляне на заявлението ѝ за помощ от ЕС. Ако беше мъж, тя нямаше да достигне пенсионна възраст към момента на подаване на заявлението и всъщност щеше да има право на помощ за ранно пенсиониране.

Г-жа С твърди, че чешката пенсионна схема противоречи на забраната на ЕС за дискриминация, основана на пола. Преди това Европейският съд по правата на човека се

произнесе по въпроса за разграничението въз основа на пола в чешката пенсионна схема и постановява, че тя е съвместима с ЕКПЧ.

Въпрос 1

Вярно ли е следното твърдение? Пенсионната схема е национален въпрос, който попада под суверенитета на държавите членки. Следователно забраната на ЕС за дискриминация, основана на пола, не може да се прилага.

А. Да

В. Не

Въпрос 2

Приложима ли е забраната на ЕС за дискриминация, основана на пола, към националната пенсионна схема?

А. Не, директивата препраща към националното законодателство за определяне на пенсионната възраст. Следователно законодателят на ЕС е искал да остави това на държавите членки.

Б. Да, условието, че тя все още не може да е достигнала „нормалната възраст за пенсиониране“, произтича от правото на ЕС.

Въпрос 3

Вярно ли е следното твърдение? Тъй като ЕСПЧ вече се е произнесъл по тази схема и е установил, че тя е съвместима с ЕКПЧ, не е необходимо националният съдия да я разглежда въз основа на забраната на ЕС за дискриминация, основана на пола.

А. Да

В. Не

Казус IX. Авансово плащане за съдебни разноски

Предприятие Х търси правна помощ, за да подаде иск срещу държава членка за нарушаване на задълженията ѝ съгласно правото на ЕС. Х претендира за обезщетение за вреди, причинени от ненавременното транспониране на определени директиви. Гражданскоправната уредба на съответната държава членка изисква предварително заплащане на разходите за предявяване на иск за обезщетение за вреди вследствие на незаконосъобразен акт. Освен това на юридическите лица не се предоставя правна помощ. Законът не предвижда никакво изключение за юридическите лица, които не могат да покрият авансовите разходи.

Поради недостатъчни приходи и имущество Х не може да покрие аванса за съдебни разноски, изискван съгласно Закона за съдебните разноски, в размер на 274 368 EUR. Освен

това то не разполага с финансови средства за процесуално представителство в съда, което се изисква в главното производство. Член 47, трето изречение от Хартата уточнява, че 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. .

Въпрос

Прилага ли се Хартата в този случай?

А. Да

В. Не

Казус X. Доказателство

В административно производство срещу X относно преизчисляване на ДДС поради присвояване данъчният орган използва доказателство за присвояване, което първоначално е било търсено с оглед на наказателно преследване и с ресурси, специфични за наказателното производство. То е било получено чрез подслушване на телефонни разговори и изземване на имейли без знанието на данъкоплатеца.

Допълнителна информация: ДДС се урежда от правото на ЕС. При доказване на присвояване се прилагат правилата за доказване съгласно националното право.

Въпрос 1

Прилагат ли се членове 7 (защитане на личния и семейния живот) и 8 (защита на личните данни) от Хартата?

А. Да

В. Не