

# ПРИЛАГАНЕ НА ХАРТАТА НА ОСНОВНИТЕ ПРАВА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ ОТ ДЪРЖАВИТЕ ЧЛЕНКИ

Доц. д-р Александра Вълчева

Юридически факултет

Университет за национално и световно стопанство

**Резюме:** Хартата на основните права на ЕС е актът, чрез който наднационалната европейска организация *sui generis*, постига завършеност на правната си система за закрила на основните човешки права и свободи. Изключителната значимост на този европейски документ е призната в доктрината и в съдебната практика, в които десетилетия наред редица учени и съдии анализират неговото съдържание. Ефективната закрила на основните права, свободи и принципи, които са разписани в Хартата на основните права на ЕС би могла да бъде постигната единствено при правилното ѝ тълкуване и прилагане от европейските институции и органи и особено от държавите членки. Някои от последните обаче не спазват така стриктно правилото за прилагане на ХОПЕС само в онези случаи, в които те прилагат правото на Съюза, прогласено в чл. 51, параграф 1 от Хартата на основните права на ЕС. Ето защо, националните органи, на които е възложено да прилагат европейския акт, следва да повишават непрекъснато знанията си за юридическите му характеристики и особености и най-вече за приложното му поле, които ще бъдат обект на настоящия анализ.

**Ключови думи:** Харта на основните права на ЕС, принципи, приложно поле, право на ЕС, държави членки, задължения

## IMPLEMENTATION OF THE CHARTER OF FUNDAMENTAL RIGHTS OF THE EUROPEAN UNION BY MEMBER STATES

Assoc. Prof. Alexandra Valcheva, PhD

Faculty of Law

University of National and World Economy

**Abstract:** The Charter of Fundamental Rights of the EU is the act through which the supranational European organization *sui generis* has completed its legal system for the protection of fundamental human rights and freedoms. The exceptional importance of this European document has been recognized in the doctrine and in the judicial practice, in which for decades a number of scholars and judges have analyzed its content. The effective protection of the fundamental rights, freedoms and principles enshrined in the Charter of Fundamental Rights of the EU could only be achieved if it is correctly interpreted and applied by the European institutions and bodies, and especially by the Member States. Some of the latter, however, do not so strictly observe the rule of application of HOPES only in those cases in which they apply the law of the Union, proclaimed in Article 51, paragraph 1 of the Charter of Fundamental Rights of the EU. Therefore, the national authorities entrusted with the implementa-

tion of the European act should continuously increase their knowledge of its legal characteristics and peculiarities, especially of its field of application, which will be the subject of the present analysis.

**Key words:** EU Charter of Fundamental Rights, principles, scope, EU law, member states, obligations

## 1. УВОД

Хартата на основните права на Европейския съюз<sup>1</sup> е изключително важен акт, чрез който наднационалната европейска организация *sui generis*, успява да постигне завършеност на правната си система за закрила на основните човешки права и свободи. В шест систематизирани дяла на акта европейският законодател изрично регламентира права, свободи и принципи, чиято ефикасна закрила е гаранция за изпълнение на основните цели на ЕС и за съхраняване на общите за държавите членки конституционни традиции. С влизането в сила на Договора от Лисабон на 1 декември 2009 г. Хартата на основните права на Европейския съюз (по-нататък Хартата или ХОПЕС) има правно обвързващо действие за институциите на ЕС и за държавите членки. Юридически задължителната сила на Хартата създава задължения, които институциите на ЕС и държавите членки са длъжни да изпълняват като адресати на нейните норми. Коректното изпълнение на тези задължения обаче изисква последните да имат задълбочени познания за същността и съдържанието на Хартата, включително за особеностите, свързани с нейното приложение<sup>2</sup>. В тази връзка, за действието на Хартата във времето е известно, че европейският акт не включва в съдържанието си разпоредба, която да уточнява неговото приложно поле *ratione temporis*<sup>3</sup>. В практиката си обаче СЕС е формулирал определени правила, които се спазват от европейските органи и от държавите членки, като например: правилото, че при нарушения на основните права, произтичащи от актове, приети от ЕС, ХОПЕС може да се използва като референтен критерий, дори ако въпросният акт е бил приет преди влизането в сила на Договора от Лисабон<sup>4</sup>. Практически проблеми възникват най-често, когато държавите членки прилагат ХОПЕС. В тези случаи те следва да направят преценка дали към конкретния казус, за който те са сезирани, се прилагат разпоредбите на Хартата. Известно е, че съществува изрично правило в тази насока, съгласно което държавите членки имат задължение да прилагат ХОПЕС само в онези случаи, в които те прилагат правото на Съюза, т.е. установено е ограничено материално правно приложение за всички „прояви на държавата“, като то важи с еднаква сила както за органите на централната власт, така и за регионалните и местните

<sup>1</sup> European Union, Charter of Fundamental Rights of the European Union, 26 October 2012, 2012/C 326/02, available at: <https://www.refworld.org/docid/3ae6b3b70.html> [accessed 29 March 2023]

<sup>2</sup> Вж. Семов, А. Права на гражданите на Европейския съюз. Том 4. Приложимост на Хартата на основните права на ЕС : приложно поле или кога се прилага ХОПЕС? С., УИ „Св. Климент Охридски“, 2020 (Semov, A. Prava na grazhdanite na Evropeyskia sayuz. Tom 4. Prilozhimost na Hartata na osnovnite prava na ES : prilozhno pole ili koga se prilaga HOPES? S., UI „Sv. Kliment Ohridski“, 2020)

<sup>3</sup> Корнезов, А. Хартата на основните права на Европейския съюз в практиката на българските съдилища (2019), XXIV, Европейски правен преглед (Kornezov, A. Hartata na osnovnite prava na Evropeyskia sayuz v praktikata na balgarskite sadilishta (2019), XXIV, Evropeyski praven pregled); Корнезов, А. „Десет години преюдициални запитвания – критичен преглед и равностметка“ (2017), XVIII Европейски правен преглед (Kornezov, A. „Deset godini prejuditsialni zapitvania – kritichen pregled i ravnosmetka“ (2017), XVIII Evropeyski praven pregled); Попова, Ж. Право на Европейския съюз, С., Сиела, 2020 (Popova, Zh. Pravo na Evropeyskia sayuz, S., Siela, 2020)

<sup>4</sup> Дело Volker und Markus Schecke, C-92/09; Дело ASBL Test-Achats, C-236/09; Дело Digital Rights Ireland, C-293/12; Дело Schrems, C-362/14

органи и другите органи на публичната власт, когато те прилагат правото на Съюза<sup>5</sup>. Посоченото правило ще бъде анализирано в настоящия доклад, като се разгледа и подходът на българските съдилища при тълкуването на Хартата.

## 2. ПРИЛАГАНЕ НА ХАРТАТА НА ОСНОВНИТЕ ПРАВА НА ЕС ОТ ДЪРЖАВИТЕ ЧЛЕНКИ

Приложното поле на Хартата е регламентирано в чл. 51, пар. 1 от анализирания европейски акт. Визираната разпоредба определя материалния и персоналният обхват на приложението на Хартата – разпоредбите ѝ 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. Тези адресати на правните норми на ХОПЕС са длъжни да зачитат правата, да спазват принципите и да насърчават тяхното прилагане в съответствие със своите компетенции и при зачитане на предоставените в учредителните договори компетенции на ЕС. В ХОПЕС не е изрично регламентирано кое следва да се определи като право (свобода) и кое като принцип, но в доктрината и практиката е прието, че когато е налице пряко юридическо действие (в това число е възможно позоваване пред съда) става въпрос за право, а когато са дефинирани цели, към които европейският законодател следва да се стреми – то това е принцип<sup>6</sup>.

По нататък във втория параграф на чл. 51 е посочено, че ХОПЕС не разширява приложното поле на правото на ЕС извън компетенциите на Съюза, не създава никакви нови компетенции или задачи за Съюза и не променя компетенциите и задачите, определени в учредителните договори.

От разпоредбата на чл. 51, пар.1 от ХОПЕС следва утвърдението в европейската и българската правна доктрина извод, а именно: „Хартата няма универсално приложение в държавите членки, а се прилага само, когато процесното правоотношение попада в приложното поле на правото на ЕС. Иначе казано, необходима е привръзка с разпоредби от правото на ЕС, различни от Хартата. Едва при наличие на такава привръзка, Хартата може да намери приложение“<sup>7</sup>. В този смисъл, анализираният европейски акт осигурява защита срещу нарушения, произтичащи от национални мерки, които са приети с цел изпълнение на задълженията, произтичащи от правото на ЕС, като например директиви или регламенти на ЕС, когато съществува достатъчна връзка между правилото от правото на ЕС и националните актове или разпоредби, за които се твърди, че нарушават Хартата<sup>8</sup>. Ако не съществува такава връзка, националните съдилища, които разглеждат правния спор, не могат да се позоват на разпоредбите на ХОПЕС. В практиката си СЕС не веднъж е анализирал въпроси, свързани с

<sup>5</sup> European Commission, Commission notice – Guidance on ensuring the respect for the Charter of Fundamental Rights of the European Union when implementing the European Structural and Investment Funds (‘ESI Funds’), C/2016/4384, OJ C 269, 23.7.2016, p. 1–19

<sup>6</sup> Вълчев, Д. Презентация: Защита на правата на човека, Проблемът за правата на човека и членството в Европейския съюз. Хартата на основните права и Договорът от Лисабон, достъпна на: [www.danielvalchev.com](http://www.danielvalchev.com)

<sup>7</sup> Корнезов, А., Цит. съч.

<sup>8</sup> European Justice, European Justice, Guide to the Charter, Part III – Scope, interpretation and impact of the Charter? Part III – Scope, interpretation and impact of the Charter? EU Charter of Fundamental Rights: Scope, Interpretation and Operation; Виж напр. Дело Association de médiation sociale, C-176/12; Дело Szatmári Malom Kft, C-135/13; Дело Delvigne, C-650/13

приложимостта на ХОПЕС, като той подчертава, че дори и националната мярка да попада в област, в която ЕС има компетенции, това не би могло да я причисли автоматично към приложното поле на правото на Съюза и следователно да доведе до прилагане на ХОПЕС<sup>9</sup>. Преценката дали конкретна национална мярка има връзка с прилагането на правото на ЕС по смисъла на чл. 51, пар. 1 от ХОПЕС, следва да се направи като се анализират и проверят и други обстоятелства, като например: дали предназначението на разглежданата национална правна уредба е да се приложи разпоредба от правото на Съюза, от какво естество е тази правна уредба и дали нейните цели са различни от следваните от правото на Съюза, въпреки че тя може косвено да му влияе, и дали в правото на Съюза съществува конкретна уредба на съответната материя или уредба, която може да ѝ влияе<sup>10</sup>. Едва при изследване на посочените обстоятелства и други такива, които могат да бъдат относими, съответният национален орган би могъл да направи правилна преценка дали разпоредбите на ХОПЕС имат приложимост към конкретния казус. И в обратната хипотеза, когато държавите членки приемат национални мерки, които не попадат в приложното поле на правото на ЕС, за тях не възниква задължение да прилагат Хартата<sup>11</sup>. В българската правна доктрина е застъпено становището, че независимо от факта, че „материалният обхват на правото на ЕС е относително ограничен, всъщност в редица материи може да се говори за „косвена приложимост“ на правото на ЕС и там ХОПЕС също ще намери приложение<sup>12</sup>“. Важно е да се отбележи, че съгласно възприетото тълкуване на СЕС в решението *Costa v. Enel* на СЕС, когато ХОПЕС е приложима по отношение на държавни мерки, нейните разпоредби могат да има предимство пред тях и да отклонят тяхното прилагане.<sup>13</sup>

Освен общите правила относно прилагането на разпоредбите на ХОПЕС по чл. 51, в съдържанието на акта са включени и други специфични разпоредби, които въвеждат други ограничения по отношение на адресатите на Хартата с оглед съотношението на европейския акт с другите източници на основни права<sup>14</sup>. Това са разпоредбите на чл. 52 – 54 от ХОПЕС. По-конкретно, чл. 52 от ХОПЕС изисква да бъдат спазвани следните правила и принципи за тълкуване на Хартата: принципът за пропорционалност (ал. 1); задължение да се зачита тълкуването на съответстващи принципи, залегнали в ЕКПЧ и общите конституционни традиции (ал. 3 и ал. 4); позоваването на тези принципи е допустимо само за тълкуване и проверка на законността на изпълнителни актове (ал. 5); правилото, съгласно което

<sup>9</sup> Съд на Европейския съюз, Дирекция „Изследвания и документация“, Тематичен фиш: Приложно поле на Хартата на основните права на Европейския съюз, 2021, стр. 2

<sup>10</sup> Пак там., стр. 5 – 6

<sup>11</sup> Семов, А. Прилагане на Хартата на основните права на ЕС. КАК СЕ ПРИЛАГА ХОПЕС?- Наръчник- достъпен на [www.advotraining.bg](http://www.advotraining.bg); Семов А., Цит. съч.

<sup>12</sup> Семов, А. Прилагане на Хартата на основните права на ЕС (Ограничения на действието на Хартата). Книга трета. Център за продължаващо обучение към ЮФ на СУ, с. 22 (Semov, A. Prilagane na Hartata na osnovnite prava na ES (Ogranichenia na deystviето na Hartata). Kniga tretа. Tsentar za prodalzhavashto obuchenie kam YuF na SU, s. 22), достъпна на: <https://www.eu-hub.eu/bg/khopes-prilagane-osobenosti-i-ogranicheniya>

<sup>13</sup> **Judgment of the Court of 15 July 1964. – Flaminio Costa v E.N.E.L.. – Reference for a preliminary ruling: Giudice conciliatore di Milano – Italy. – Case 6/64**

<sup>14</sup> Семов, А. Цит. съч., с. 3

разясненията изготвени, за да направляват тълкуването на настоящата Харта, се вземат надлежно под внимание от юрисдикциите на Съюза и на държавите членки (ал. 7)<sup>15</sup>.

В българската правна доктрина е изложено становище, че разпоредбите на чл. 51 и чл. 52, ал. 2 – 7 от ХОПЕС определят задължителни (за националните и съюзната юрисдикции, респ. за всеки правоприлагащ субект) правила относно тълкуването при прилагане на разпоредбите на Хартата – общи и специални за отделни разпоредби (закрепващите принципи). Те могат общо да бъдат определени като ограничения, макар някои от тях да позволяват (и да получават в практиката на СЕС) разширителен прочит<sup>16</sup>. В чл. 52, ал. 2 е разписано правилото за тълкуване на правата по ХОПЕС в съответствие с ЕКПЧ, като изрично е посочено, че тази разпоредба не пречи правото на Съюза да предоставя по-широка защита в сравнение с осигурената по акта на Съвета на Европа. Правата и свободите, закрепени в Хартата, като цяло се придържат към традицията, установена с ЕКПЧ<sup>17</sup>.

По-нататък, в чл. 52, ал. 5 от ХОПЕС се съдържат важни ограничения на действието на някои разпоредби на ХОПЕС, но те са спрямо частните лица на някои разпоредби на (т. нар. „норми-принципи“)<sup>18</sup>.

Предвид многообразието на областите и отношенията, които се регулират от съюзните правни норми, правоприлагащите органи на държавите членки следва да имат сериозни познания относно правото на ЕС, за да осигурят неговото правилно прилагане. В противен случай се създава реална опасност от различно прилагане на европейските правни норми в държавите членки, а това от своя страна би могло да доведе до нарушаване на правата на европейските граждани. Примери за неправилното прилагане на ХОПЕС се откриват в юриспруденцията на българските съдилища, част от които са:

- в немалък брой случаи, при разглеждане и решаване на съдебни спорове, българският съд не прави разграничение в приложното поле на ХОПЕС и Европейската конвенция за защита на правата на човека<sup>19</sup>. Безспорно връзката между ЕКПЧОС и Хартата на основните права на ЕС е много тясна и същевременно комплексна<sup>20</sup>, но те са два различни по съдържание и обхват акта. В българската правна доктрина е изложено становище, че Хартата надхвърля постиженията на ЕКПЧОС, тъй като съдържа редица нови и неуредени в нея или в други международни и национални норми права, като например социалните права<sup>21</sup>;

<sup>15</sup> Академията по европейско право (ERA), Национален институт по правосъдие на Република България, Прилагане на Хартата на основните права на европейския съюз – семинар за съдии, част от серия семинари, организирани с финансовата подкрепа на специалната програма „Основни права и гражданство“ на Европейската Комисия, София, 18 – 19 февруари 2016 г., Презентации на лекторите 416DT13 – Обхват на приложение и тълкуване на Хартата в национални съдебни производства, Д-р Филипо Фонтанели София, 18 февруари 2016 г.

<sup>16</sup> Семов, А., Цит. съч., с.3

<sup>17</sup> Вълчев Д. Презентация: Защита на правата на човека

<sup>18</sup> Пак там, с. 5 – 6

<sup>19</sup> Council of Europe, European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, as amended by Protocols Nos. 11 and 14, 4 November 1950, ETS 5, available at: <https://www.refworld.org/docid/3ae6b3b04.html> [accessed 31 March 2023]

<sup>20</sup> Драганов Ж. Интелектуална собственост и основни права в правото на ЕС, Изд. комплекс – УНСС, С., 2019, с. 126 (Draganov Zh. Intelektualna sostvenost i osnovni prava v pravoto na ES, Izd. kompleks – UNSS, S., 2019, s. 126)

<sup>21</sup> Пак там, с. 126; Попова Ж., Цит. съч., стр. 122

- позоваванията на ХОПЕС са често „формални“ и „декларативни“;
- „цитирания на разпоредбите на ХОПЕС не играят особена или решаваща роля в мотивите на съдебния акт“ и други пропуски<sup>22</sup>.

Неправилното тълкуване на чл. 51, пар.1 от Хартата от страна на българските съдилища води до неправилно прилагане на разпоредбите ѝ, по-конкретно в много случаи те прилагат анализирания акт за казуси, които не са свързани с правото на ЕС<sup>23</sup> или обратното – те не прилагат ХОПЕС в дела, които имат връзка с европейското право. Тези пропуски в дейността на българските правораздавателни юрисдикции следва да бъдат отстранени, за да се гарантира че Република България като държава членка на Съюза изпълнява стриктно задълженията си, произтичащи от правото на ЕС, сред които са спазване на общите принципи на правото на ЕС и зачитане на правата на човека<sup>24</sup>. Ето защо е необходимо да бъде извършван периодичен преглед и оценка на актовете на българските съдилища, чрез който да се установява дали те тълкуват и прилагат съюзните правни норми и по-конкретно ХОПЕС, по начин, който съответства на изрично установените в нея правила и е в съответствие с юриспруденцията на СЕС.

### 3. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Приемането на Хартата на основните права на ЕС е значителна стъпка напред в процеса по постигане на по-тясна европейската интеграция и осигуряване на по-високо ниво на закрила на основните права и свободи на европейските граждани. Тези приоритети съпътстват развитието на ЕС от неговото създаване и в продължение на десетилетия европейските органи и институции предприемат редица мерки и механизми за тяхното реализиране. Важно е да се отбележи, че след приемане на Хартата в законодателството на ЕС бяха приети и нови правила за гарантиране на основните човешки права и свободи, каквито са например: правилата за защита на данните, за равенство между половете, за гарантиране на справедлив съдебен процес<sup>25</sup> и правото на защита на гражданите<sup>26</sup>. Тази положителна тенденция стимулира европейските органи и институции да полагат още повече усилия за осигуряване на подходящи условия за правилното прилагане на правото на ЕС, включително и на разпоредбите на ХОПЕС. В тази връзка, Комисията в последните години си постави като основен приоритет осъществяването на тясно сътрудничество с национал-

<sup>22</sup> Корнезов, А., Цит. съч.

<sup>23</sup> Пак там

<sup>24</sup> Христозова, М. Общи принципи на правото на Европейския съюз и ролята на националния съдия-Сборник доклади „Научни четения на тема „Правни норми и правни принципи“, С., УИ „Св. Климент Охридски“, 2017, с. 556 – 563 (Hristozova, M. Obshti printsiipi na pravoto na Evropeyskia sayuz i rolyata na natsionalnia sadia-Sbornik dokladi „Nauchni chetenia na tema „Pravni normi i pravni printsiipi“, S., UI „Sv. Kliment Ohridski“, 2017, s. 556 – 563)

<sup>25</sup> Христозова, М. Понятието за справедлив процес според Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи- научни трудове на Института за държавата и правото, Българска академия на науките, Том XIII, С., 2015 г., с. 246 – 252 (Hristozova, M. Ponyatiето za spravedliv protses spored Evropeyskata konventsia za zashtita na pravata na choveka i osnovnite svobodii- nauchni trudove na Instituta za darzhavata i pravoto, Balgarska akademiya na naukite, Tom XIII, S., 2015 g., s. 246 – 252)

<sup>26</sup> Европейска комисия, Съобщение на Комисията до Европейския Парламент, Съвета, Европейския Икономически и Социален Комитет и Комитета на регионите. Стратегия за подобряване на прилагането на Хартата на основните права в ЕС, COM(2020) 711 final Брюксел, 2.12.2020

ните и местните органи на държавите членки, за да гарантира цялостното прилагане на ХОПЕС и законодателството на ЕС, с което се насърчават и защитават залегналите в нея права<sup>27</sup>. Необходими са обаче и активни действия от страна на държавите членки, тъй като върху тях пада основната тежест за правилното прилагане на законодателството на Съюза. Националните органи, които имат правомощия във връзка с изпълнението на съюзните правни норми следва да надграждат непрекъснато знанията си за тях, за да постигнат успешно „мисията“, която им възлага ЕС, а именно: да осигурят еднообразното прилагане на правото на ЕС в рамките на техните правни системи. Този подход на държавите членки ще гарантира, че писаното право на ЕС има реално приложение в рамките на националните правни системи.

---

<sup>27</sup> Пак там