



ХАРТАТА НА ОСНОВНИТЕ ПРАВА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

в България

// [Н]ационалните органи (съдебни органи, правоприлагащи органи и администрации) са **ключови участници** в конкретното привеждане в действие на правата и свободите, заложиени в Хартата“

Резолюция на Европейския парламент от 8 септември 2015 г. относно състоянието на основните права в Европейския съюз (2013–2014 г.) (2014/2254(INI), Страсбург, съображение П.

Хартата на основните права на Европейския съюз е правният акт на ЕС в областта на правата на човека. Тя съдържа 50 члена с материални права и принципи, следвани от четири члена с общи разпоредби. Държавите членки са длъжни да зачитат правата и да спазват принципите на Хартата във всички случаи, когато действат в рамките на задължителното право на ЕС. В случаите, когато разпоредбите на Хартата са достатъчно точни и безусловни, те имат пряко действие на национално равнище – например в националните съдилища. Разпоредбите на Хартата, които са под формата на „принципи“, могат да се използват за позоваване пред съда само ако са заложиени в законодателни или изпълнителни актове.

Държавите членки имат изрично задължение да насърчават прилагането на Хартата. Настоящата справка за страната, в която са дадени примери за използването на Хартата и се изтъква по какви начини тя добавя стойност, е в подкрепа на това усилие.

Хартата на ЕС като задължение: кога българските органи са задължени да я прилагат?

- ★ Като се има предвид, че правото на ЕС се прилага основно на национално равнище, националните съдии, депутатите, държавните служители и правните специалисти формират ядрото на „агентите на Хартата“, на които разчита системата на ЕС.
- ★ Хартата на основните права на Европейския съюз се отнася най-вече за самия ЕС. Тя обвързва държавите членки „единствено когато те прилагат правото на Съюза“ (член 51 от Хартата). Въпреки това, значителна част от националното законодателство и националната политика се формират под прякото или косвено влияние на правото на ЕС. Винаги когато законодателно досие, съдебно дело или фактическа ситуация попада в рамките на задължителното законодателство на ЕС, Хартата на ЕС се прилага и може да се използва, и на нея да се позовават националните органи.
- ★ Не винаги е лесно да се очертаят границите на приложното поле на Хартата. Въпросът дали Хартата се прилага играе централна роля за правилното прилагане на правото на ЕС. Наръчникът на Агенцията на Европейския съюз за основните права относно *Прилагане на Хартата на основните права на Европейския съюз спрямо законодателството и политиката на национално равнище* предлага известни насоки по този въпрос.



Как се използва Хартата в България?

Всички държави членки прилагат Хартата на ЕС — но не винаги с пълния ѝ потенциал. Понякога се прави позоваване на Хартата в контекста на бъдещо законодателство или във връзка с дебати в парламента. Националните органи и съдилища понякога се позовават на Хартата в своите решения и определения. Ето някои примери от България:

★ **„Свобода при избор на професия и право на труд“ (член 15): използва се от съдилищата, от национален орган по правата на човека и в парламента**

Българският конституционен съд е използвал разпоредбата на Хартата относно свободата при избор на професия в едно дело от 2011 г., в което е заявил, че непропорционалните ограничения върху свободата на упражняване на професия са недопустими. Позоваване на това решение е направено в **дебат в Народното събрание** относно трудовия статут на бившите сътрудници на службите за държавна сигурност. През 2014 г. Българската комисия за защита от дискриминация също се позовава на член 15. Случаят се отнася до жалба на бивш полицейски служител, в която се твърди, че е налице дискриминация въз основа на възраст. Комисията е установила, че служителите на Министерството на вътрешните работи от определена възрастова група (над 41 години) са били непропорционално засегнати и е обявила в заповедта, че прекратяването на трудовия договор на жалбоподателя представлява акт на непряка дискриминация въз основа на „възраст“.

★ **Национални съдилища: „човешко достойнство“ (член 1), „права на детето“ (член 24) и „интеграция на хората с увреждания“ (член 26)**

През 2017 г. Висшият административен съд (**Дело 10383/2015**) е последна инстанция в съдебен спор относно учител, който отказал да позволи на ученик с увреждане да се включи в училищна екскурзия — предполагаемо нарушение на Закона за защита от дискриминация. Висшият административен съд потвърждава решението на долната инстанция и отхвърля жалбата на учителя. За да подсили своя аргумент, съдът се позовава на различни права от Хартата, включително член 1 (човешко достойнство), член 24 (права на детето) и член 26 (интеграция на хората с увреждания).

★ **Национални съдилища: „приложно поле“ (член 51)**

В решение от 1 юни 2016 г. (**Дело № 8412/2015**) Върховният административен съд постановява следното:

„Определянето и обявяването на принадлежността на дадено лице към органите на държавна сигурност и разузнавателните служби на Българската народна армия нито попада в правомощията на Съюза, нито се определя в ДФЕС. В този случай българската държава и българските съдилища не следва да прилагат разпоредбите на Хартата, тъй като правото на ЕС не се прилага за тези обществени отношения.“

Българската конституция

Конституция на Република България

★ Тя е приета през 1991 г. Съдържа десет глави и 169 члена.

★ Основните права са посочени в Глава 2, *Основни права и задължения на гражданите*. Тя включва 37 разпоредби, 32 от които се отнасят до основните права, включително социално-икономическите права.

★ Нито едно от приетите до момента изменения не е засегнало разпоредбите относно основните права.

Конституцията, Хартата на ЕС и ЕКПЧ

★ Конституцията не споменава изрично Хартата на основните права на Европейския съюз, **Европейската конвенция за правата на човека** (ЕКПЧ) или правото на ЕС.

★ Въпреки това, в член 5, параграф 4 от Конституцията се постановява, че всеки международен договор, който бъде ратифициран в съответствие с процедурата, установена от Конституцията, се превръща в част от вътрешното право. Всеки такъв договор има предимство пред тези норми на вътрешното законодателство, които им противоречат.

Добавена стойност на Хартата

Хартата представлява правно обвързващ документ. Тя съдържа граждански и политически права, както и икономически, социални и културни права. Освен това тя се възползва от силата на правото на ЕС, което често има пряко действие и, по принцип и за разлика от международното право, трябва да му се дава предимство пред националното право. Въпреки това в много ситуации може да не е възможно пряко позоваване на Хартата — например когато съответната разпоредба на Хартата е принципна, а не конкретно право, и не е приложена посредством законодателен или изпълнителен акт; или по друга причина не е приложима пряко; или изобщо не е приложима, тъй като въпросният случай попада извън обхвата на правото на ЕС. Във всички случаи Хартата увеличава видимостта на правата. Тя изрично формулира правата и принципите, които често не се посочват изрично в други международни документи относно правата на човека, като например ЕКПЧ (както е показано на фигура 1). За разлика от Европейската социална харта на Съвета на Европа, Хартата на ЕС не предлага възможност за обвързване само с избрани разпоредби; държавите членки са обвързани с всички нейни разпоредби.

Фигура 1: Какви права се обхващат? Сравнение между Хартата и ЕКПЧ

Членовете на хартата и текстът на ЕКПЧ: разлики и съответствия в обхвата

Член 1–5 Достойнство

- 1 Човешко достойнство
- 2 Живот
- 3 Неприкосновеност на личността
- 4 Изтезания; нечовешко, унижително отношение
- 5 Робство и принудителен труд

Член 6–19 Свободи

- 6 Свобода и сигурност
- 7 Личен и семеен живот
- 8 Лични данни
- 9 Встъпване в брак и създаване на семейство
- 10 Мисъл, съвест и религия
- 11 Изразяване на мнение и информация
- 12 Събрания и сдружения
- 13 Изкуства и науки
- 14 Образование
- 15 Избор на професия и право на труд
- 16 Стопанска инициатива
- 17 Собственост
- 18 Убежище
- 19 Принудително отвеждане, експулсиране и екстрадиране

Член 20–26 Равенство

- 20 Равенство пред закона
- 21 Недискриминация
- 22 Културно, религиозно и езиково многообразие
- 23 Равенство между жените и мъжете
- 24 Детето
- 25 Възрастни хора
- 26 Интеграция на хората с увреждания

Член 27–38 Солидарност

- 27 Информирание и консултиране на работниците
- 28 Колективни преговори и действия
- 29 Достъп до услугите за намиране на работа
- 30 Неоснователно уволнение
- 31 Справедливи и равни условия на труд
- 32 Забрана на детския труд; защита на работещите
- 33 Семеен и професионален живот
- 34 Социална сигурност и помощ
- 35 Закрила на здравето
- 36 Достъп до услугите от общ икономически интерес
- 37 Опазване на околната среда
- 38 Защита на потребителите

Член 39–46 Гражданство

- 39 Да избираш и да бъдеш избран в изборите за ЕП
- 40 Да избираш и да бъдеш избран в общинските избори
- 41 Добра администрация
- 42 Достъп до документи
- 43 Европейски омбудсман
- 44 Петиции (ЕП)
- 45 Движение и пребиваване
- 46 Дипломатическа и консулска закрила

Член 47–50 Правосъдие

- 47 Ефективни правни средства за защита и справедлив съдебен процес
- 48 Презумпция за невинност; право на защита
- 49 Законност и пропорционалност на престъплението и наказанието
- 50 *Ne bis in idem*

- Няма съответствие в ЕКПЧ
- По-обширно от ЕКПЧ
- Еквивалентна защита с тази в ЕКПЧ
- Специфично за контекста на ЕС

Забележка: Информацията в тази фигура се основава на обясненията на Хартата и съпоставка между текстовете на двата документа и има за цел да покаже как Хартата увеличава видимостта на правата (някои от правата, които не са изрично включени в ЕКПЧ, са обхванати от съдебната практика, но така те остават по-малко видими за неспециалистите).

Източник: FRA, 2018 г.

С оглед на изрично обхванатите от Хартата права, може да бъде от полза да се увеличи видимостта на правата на национално равнище. Освен това, националните съдилища понякога използват Хартата за тълкуване или по-нататъшно развитие на националното право, дори извън обхвата на правото на ЕС.

При сравнение на Хартата с конституциите на държавите — членки на ЕС, става ясно, че текстът на Хартата често по-ясно дефинира някои права. Например в България някои права по Хартата, изглежда, не са напълно отразени в националното конституционно право — например защитата на личните данни (член 8), право на информиране

и консултиране на работниците в предприятието (член 27), правото на достъп до услугите за намиране на работа (член 29), защитата при неоснователно уволнение (член 30), правото на достъп до документи (член 42) и правото на всеки да не бъде съден или наказван два пъти за едно и също престъпление (член 50).

Отсъствието на определени права от даден конституционен текст съвсем не означава, че те не са защитени от правния ред. Изричните гаранции в конституционния текст обаче правят тези права по-видими, а по този начин и по-достъпни. В този смисъл Хартата може да подкрепи по-слабо познатите права.

Фигура 2: Има ли Хартата принос към видимостта на правата? Сравнение между Хартата и националните конституции

Брой на държавите — членки на ЕС, които нямат еквивалентни и изрични разпоредби, за всеки член на Хартата, в конституционните си текстове



Забележка: Информацията в тази фигура се основава на съпоставка между текстовете на Хартата и писменото конституционно право на държавите — членки на ЕС (с изключение на Обединеното кралство), и има за цел да покаже кои разпоредби на Хартата е най-вероятно да увеличи видимостта на правата. Правата, специфични за ЕС (разпоредбите на Хартата, поместени във фигура 1, маркирани в светложълто), се считат за отразени в националните конституции, ако може да се идентифицира съпоставима разпоредба (например конституционна разпоредба относно национален омбудсман).
Източник: FRA, 2018 г.

Член 1–5
Достойнство

Член 6–19
Свободи

Член 20–26
Равенство

Член 27–38
Солидарност

Член 39–46
Гражданство

Член 47–50
Правосъдие

Хартата на основните права на Европейския съюз: млад инструмент

- ★ Хартата е изготвена от Европейски конвент. В състава му влизат 15 представители от 15 държави — членки на ЕС към тогавашния момент, 46 депутати (16 членове на Европейския парламент и 30 членове на националните парламенти) и един представител на Европейската комисия. Конвенцията е провела и консултации с гражданското общество.
- ★ Европейският парламент, Европейската комисия и Съветът на ЕС тържествено провъзгласяват Хартата през м. декември 2000 г.
- ★ С влизането в сила на Лисабонския договор на 1 декември 2009 г., Хартата става правнообвързващ документ. Тя е сравнително нов правен инструмент, който все повече се използва на национално равнище.

Допълнителна информация

- ★ **Харта на ЕС**, налична в EUR-Lex.
- ★ **Обяснения относно Хартата на основните права**, от президиума на Европейската конвенция.
- ★ **Charterpedia** — интернет пространство на Агенцията на Европейския съюз за основните права, което обединява информация, свързана с Хартата, включително националната съдебна практика.
- ★ **EU Charter app** — софтуерно приложение на Агенцията на Европейския съюз за основните права, чрез което се предоставя достъп по всяко време и навсякъде до Хартата на основните права на ЕС, както и до национална съдебна практика и съдебна практика на Съда на Европейския съюз, в която е направено позоваване на Хартата.
- ★ Агенция на Европейския съюз за основните права (2018 г.), **Прилагане на Хартата на основните права на Европейския съюз спрямо законодателството и разработването на политики на национално равнище**, Люксембург, Служба за публикации.
- ★ Агенция на Европейския съюз за основните права (2018 г.), **Становище 4/2018 г., Предизвикателства и възможности за прилагане на Хартата на основните права**.
- ★ **Тематични наръчници на Агенцията на Европейския съюз за основните права—Съвет на Европа/ Европейски съд по правата на човека**: Недискриминация (2018 г.), Убежище (2014 г.), Защита на данните (2018 г.), Права на детето (2015 г.) и Достъп до правосъдие (2016 г.).
- ★ Годишният Доклад относно основните права на FRA съдържа **конкретна глава**, посветена на използването на Хартата на национално равнище.
- ★ Европейска комисия, **Годишни доклади относно прилагането на Хартата на основните права на Европейския съюз**

**FRA — АГЕНЦИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ
ЗА ОСНОВНИТЕ ПРАВА**

Тел. +43 158030-0, факс +43 158030-699
fra.europa.eu

 facebook.com/fundamentalrights

 twitter.com/EURightsAgency

 linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency

Printed by Bietlot in Belgium

© FRA, 2019

Люксембург: Служба за публикации
на Европейския съюз, 2019



Служба за публикации
на Европейския съюз

Print ISBN 978-92-9474-145-5 doi:10.2811/44827 TK-03-18-082-BG-C
PDF ISBN 978-92-9474-148-6 doi:10.2811/545862 TK-03-18-082-BG-N