ХАРТАТА НА ОСНОВНИТЕ ПРАВА

Хартата на основните права определя основните права, които Съюзът и държавите членки трябва да зачитат, когато прилагат правото на Съюза. Тя е правно обвързващ инструмент, приет с цел изрично да признае и да даде по-голяма публичност на значението на основните права в правния ред на Съюза.

ПРАВЕН СТАТУТ

Хартата на основните права на Европейския съюз беше тържествено обявена от Парламента, Съвета и Комисията през 2000 г. в Ница. След някои изменения тя беше обявена отново през 2007 г.

Тържественото обявяване, обаче, не придаде на Хартата правно обвързващ характер. Приемането на проекта за Конституция за Европа, подписан през 2004 г., щеше да ѝ придаде обвързваща сила. Провалът на процеса по ратифициране (1.1.4) означаваше, че Хартата остана просто обикновена декларация на права до приемането на Договора от Лисабон.

На 1 декември 2009 г. Хартата получи правно обвързващ характер. Член 6, параграф 1 от Договора за Европейския съюз (ДЕС) предвижда, че „Съюзът зачита правата, свободите и принципите, определени в Хартата на основните права на Европейския съюз […], която има същата юридическа сила като Договорите.“ Следователно Хартата представлява първично право на ЕС; в това си качество тя служи като критерий за проверка на действителността на вторичното законодателство на ЕС и на националните мерки.

КОНТЕКСТ

Европейските общности (понастоящем Европейски съюз) са създадени първоначално като международна организация с поле на действие основно в областта на икономиката. Ето защо първоначално не е изпитвана необходимост от норми относно зачитането на основните права.

След като, обаче, Съдът потвърди принципите на непосредствено действие (1.2.1) и на върховенство на европейското право, съгласно които общностното право има предимство пред националното законодателство [дело Costa/ENEL, 6/64], някои национални съдилища започнаха да изразяват безпокойство относно ефекта, който би могла да има подобна съдебна практика върху запазването на конституционните ценности. Ако европейското право има предимство дори над вътрешното конституционно право, би станало възможно то да нарушава основните права, защитавани от националните конституции. В отговор на това през 1974 г. конституционните съдилища на Германия и Италия приеха решения, с които утвърдиха правомощията си да оценяват европейското право с цел да гарантират съгласуваността му с конституционните права [дело Solange I; Frontini].

В същото време Съдът натрупа собствена съдебна практика относно ролята на основните права в европейския правен ред. Още през 1969 г. той прие, че основните права на човека „[се] съдържат в общите принципи на общностното право, за чието спазване следи Съдът“ [дело Stauder, 29/69]. Последващото утвърждаване от страна на Съда на същия принцип в края на краищата накара германския Конституционен съд да приеме по-нюансиран подход, като признае, че Съдът гарантира равнище на защита на основните права в голяма степен равностойно на това, което се изисква от националната конституция, и следователно не е необходимо да се проверява съвместимостта на всеки акт от общностното законодателство с конституцията [дело Solange II, 1987].

Дълго време защитата на основните права срещу действията на Общностите беше предоставена следователно на Съда, който изготви каталог с права, извлечени от общите принципи на общностното право и от общите конституционни традиции на държавите членки. Въпреки това липсата на пълен писмен каталог на основните права, обвързващ Европейската общност и лесно достъпен за граждани, остана предмет на загриженост. С цел запълването на тази законодателна празнина неколкокократно бяха правени две основни предложения.

Според първото Европейската общност би могла да се присъедини към Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи (ЕКПЧОС), вече съществуващ регионален инструмент, насочен към защитата на правата на човека, върху чието правилно прилагане от държавите — страни по нея, надзор упражнява Европейският съд по правата на човека. Този вариант, обаче, беше отхвърлен, след като Съдът се произнесе със становище [2/94], съгласно което Общността не разполага с необходимата компетентност да се присъедини към Конвенцията. В резултат на това този подход би могъл да бъде възприет само след изменение на Договорите. Необходимите изменения бяха окончателно приети с влизането в сила на Договора от Лисабон. Член 6 от Договора за Европейския съюз понастоящем изисква Съюзът да се присъедини към ЕКПЧОС. Съдът, обаче, заключи, че проектът на споразумението за присъединяване, договорен от ЕС и Съвета на Европа, не е съвместим с правото на ЕС.

Другото предложение беше Общността да приеме своя собствена Харта на основните права, като предостави на Съда правомощието да гарантира правилното ѝ приложение. Този подход беше обсъждан многократно в течение на годините и беше предложен отново по време на заседанието на Европейския съвет в Кьолн през 1999 г.

ПРОЦЕСЪТ ПО ИЗГОТВЯНЕ

Основното съдържание на Хартата беше формирано от заключенията на заседанието в Кьолн, съгласно които основната цел на Хартата е да даде по-голяма публичност и да популяризира в по-голяма степен сред гражданите на ЕС изключителното значение на основните права. Основните извори на вдъхновение за бащите на Хартата са ЕКПЧОС и конституционните традиции, общи за държавите членки, както и основните принципи на правото на Общността. В допълнение Европейската социална харта (договор на Съвета на Европа) и Хартата на Общността за основните социални права на работниците също са използвани, доколкото те не просто установяват цели за действие.

Съставът на органа, който трябваше да изготви Хартата, беше определен на заседанието на Европейския съвет в Тампере през 1999 г. Органът, който беше наречен „Конвент“, включваше като редовни членове 15 представители на държавните или правителствените ръководители на петнайсетте държави членки към този момент, един представител на председателя на Комисията, 16 членове на Европейския парламент и 30 членове

на националните парламенти (по двама от всеки парламент). Двама представители на Съда и двама представители на Съвета на Европа, включително един от Европейския съд по правата на човека, получиха статут на наблюдатели. Други органи на ЕС (като Икономическия и социален комитет, Комитета на регионите и омбудсмана), както и други органи, обществени групи и експерти, можеха да бъдат канени, за да изразят възгледите си, но не участваха пряко в процеса по изготвяне на Хартата. Беше гарантирано представителство на вижданията на гражданите и гражданското общество с оглед на факта, че представителите на националните парламенти и на Европейския парламент преобладаваха. Съставът и методите на работа на Конвента послужиха за модел на Конвента за бъдещето на Европа (1.1.4).

СЪДЪРЖАНИЕ

Хартата на основните права е разделена на седем дяла, шест от които са посветени на изброяването на конкретни видове права, докато последният изяснява приложното поле на Хартата и принципите, от които се ръководи тълкуването ѝ. Важна характеристика на Хартата е новаторското групиране на правата, като тя изоставя традиционното разделение на граждански и политически права, от една страна, и икономически и социални, от друга. В същото време Хартата провежда ясно разграничение между права и принципи. Вторите, съгласно член 52, параграф 5, трябва да бъдат прилагани чрез допълнителни законодателни актове и придобиват значение за съдилищата само в случаи на тълкуване и проверка на законността на такива актове.

Материалноправната част на Хартата е разделена, както следва:

Дял I („Достойнство“) предвижда правата на човешко достойнство, живот и неприкосновеност на личността и наново утвърждава забраната на изтезанията и робството.

Дял II („Свободи“) съдържа правата на свобода, зачитане на личния и семеен живот, правото на встъпване в брак и създаване на семейство и правата на свобода на мисълта, съвестта и религията, изразяването на мнение и сдружаването. Той утвърждава и правата на образование, труд, собственост и убежище.

Дял III („Равенство“) утвърждава наново принципа на равенство и недискриминация, както и зачитането на културното, религиозно и езиково многообразие. Той предоставя и специфична защита на правата на децата, възрастните хора и хората с увреждания.

Дял IV („Солидарност“) гарантира защита на правата на работниците, включително правото на колективни преговори и действия и на справедливи и равни условия на труд. Той признава и допълнителни права и принципи, като правото на социална сигурност, правото на достъп до медицински грижи и принципите на опазване на околната среда и защита на потребителите.

Дял V („Гражданство“) изброява правата на гражданите на Съюза: правото да избират и да бъдат избирани в изборите за Европейски парламент и в общинските избори, правото на добра администрация и правата на петиции, достъп до документи, дипломатическа и консулска закрила и свобода на движение и пребиваване (2.1.1).

Дял VI („Правосъдие“) утвърждава отново правото на ефективни правни средства за защита и на справедлив съдебен процес, правото на защита, принципите на законност и пропорционалност на престъплението и наказанието и правото на всяко лице да не бъде съдено или наказвано два пъти за едно и също престъпление.

Докато Хартата главно утвърждава права, които вече съществуват в държавите членки и които са били признати за формираща част от основните принципи на правото на ЕС, в някои отношения тя има и иновативен характер. Например, увреждания, възрастта и сексуалната ориентация вече са изрично посочени като забранени основания за дискриминация. Освен това Хартата включва някои „съвременни“ права, илюстрирани например от забраната за репродуктивно клониране на човешки същества.

Основната ценност на Хартата, обаче, не се крие в иновативния ѝ характер, а в изричното признаване на първостепенната роля, която основните права на човека играят в правния ред на ЕС. Така Хартата признава изрично, че Съюзът е общност на права и ценности и че основните права на гражданите са залегнали в ядрото на Европейския съюз.

ПРИЛОЖНО ПОЛЕ И ТЪЛКУВАНЕ

Дял VII от Хартата включва някои общи разпоредби относно тълкуването и прилагането ѝ.

Приложното поле на Хартата по отношение на лицата би могло да бъде много широко: повечето от правата, признати в нея, се признават на „всеки“, без значение от националността или статута му. Някои права, обаче, се отнасят само до граждани (в частност, повечето от правата, изброени в Дял V), докато други имат отношение в голяма степен към лица, които не са граждани на ЕС (например, правото на убежище) или към отделни категории лица (например, работници).

Материалното приложно поле на Хартата е определено изрично в член 51, който гласи, че разпоредбите на Хартата се отнасят за институциите и органите на Съюза и за държавите членки, когато те прилагат правото на ЕС (2.1.2). Целта на тази разпоредба е да прокара границата между приложното поле на Хартата и това на националните конституции: Хартата не обвързва държавите, освен когато те прилагат правото на ЕС. Освен това Хартата не разширява правомощията или компетентността на Съюза, като така се гарантира, че приемането на Хартата само по себе си не води до увеличаване на правомощията на Съюза в ущърб на тези на държавите членки.

Допълнителни правила, които потвърждават значението на националните конституционни традиции и националните законодателства, се съдържат в членове 52 и 53. Първият от тези членове предвижда, че основните права трябва да бъдат тълкувани в хармония с общите за държавите членки конституционни традиции, както и с ЕКПЧОС, като напълно се отчитат националните законодателства и практики. Член 53 ясно заявява, че Хартата не може да ограничава или накърнява права на човека и основни свободи, които са признати от правото на Съюза, от международното право (по-специално ЕКПЧОС) и от конституциите на държавите членки.

Въпреки че Хартата обхваща редица права, те не се ползват с неограничена защита. Всъщност член 52 допуска ограничаване на упражняването на права, в случай че то е предвидено в закон, зачита основното съдържание на същите права и свободи и е пропорционално и необходимо за защита на правата и свободите на други хора или на цели от общ интерес. Освен това докато някои права са облечени в абсолютни формулировки, други се предоставят само „съгласно правото на Съюза и националните законодателства и практики“, което означава, че приложното поле на такива права може да подлежи на допълнителни ограничения.

Хартата е приложима в еднаква степен за всички държави — членки на Европейския съюз. Въпреки приемането на Протокол за изясняване приложението ѝ по отношение

на Обединеното кралство и Полша той не ограничава или изключва въздействието ѝ върху правния ред на тези две държави членки, както изрично е признал Съдът. [дело N.S., C-411/10].

РОЛЯ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

Непосредствено след като Съдът призна предимството на общностното право над националното право, Парламентът подчерта риска от възможността за това новата доктрина да подкопае правата на човека, защитени от националните конституции.

През 1977 г. Парламентът, Съветът и Комисията приеха съвместна Декларация за основните права, в която поеха ангажимент да зачитат основните права при упражняване на правомощията си. Освен това през 1979 г. Парламентът прие резолюция, с която предложи Европейската общност да се присъедини към ЕКПЧОС.

Проектът за Договор за създаването на Европейския съюз от 1984 г. (1.1.2) предвиждаше, че Съюзът трябва да защитава достойнството на личността и да предоставя на всяко лице, попаднало под юрисдикцията му, основните права и свободи, извлечени от общите принципи на националните конституции и на ЕКПЧОС. Той предвиждаше и присъединяване на Съюза към ЕКПЧОС.

През април 1989 г. Парламентът обяви тържествено Декларацията за основните права и свободи. Последвалите опити тази декларация да получи статут на правно обвързващ инструмент, обаче, бяха неуспешни.

През 1997 г. след приемането на Договора от Амстердам Парламентът отново призова за приемане на обвързваща Харта на основните права. По време на процеса на подготовка, който доведе до приемането на Хартата, Парламентът прие редица резолюции, в които настояваше този инструмент да получи правно обвързваща сила посредством включването му в Договорите. След тържественото обявяване на Хартата Парламентът изрази разочарованието си от необвързващия ѝ характер и отново призова тя да бъде инкорпорирана в Договорите по правно обвързващ начин.

Sarah Sy
06/2017