1. Европейският съюз, правата на човека и основните права

Европейският съюз (ЕС) е изграден въз основа на **ценностите** на зачитане на **човешкото достойнство**, **на свободата**, **демокрацията**, **равенството**, **правовата държава** и **зачитането на правата на човека** (вж. член 2 от ДЕС).

Една от основните цели на ЕС е насърчаване на правата на човека или „основните“ права както в рамките на Съюза, така и по целия свят.

В Договорите се използват и двата израза — „права на човека“ и „основни права“. Не е ясна причината да се предпочита един от тези изрази вместо другия. При все това изглежда изразът „права на човека“ се предпочита в разпоредби, отнасящи се до външните отношения на Съюза (а именно отношенията му с трети държави и международни организации). От друга страна, в разпоредбите от Договора, които се отнасят до вътрешното измерение (т.е. защита на основните права в рамките на ЕС), се използва изразът „основни права“. Настоящото ръководство е насочено към вътрешното измерение, свързано със защитата на правата. В съответствие с това ще се използва изразът „основни права“.

Институциите на ЕС трябва да зачитат основните права на Съюза винаги когато упражняват правомощията и изпълняват задачите, които са им поверени по силата на Договорите. Освен това те трябва да насърчават упражняването на тези основни права, доколкото това не води до увеличаване на техните правомощия, както са определени в Договорите.

При прилагането на правото на ЕС държавите членки са длъжни да зачитат основните права на ЕС. В част II от настоящото *ръководство* се предоставя помощ за идентифицирането на ситуации, в които ЕС и неговите държави членки са длъжни да защитават основните права на ЕС. Преди да се премине към разглеждането на тези аспекти, в следващите раздели се илюстрират основните права, защитени в рамките на ЕС, и инструментите, чрез които физическите лица могат да потърсят обезщетение за нарушения на тези права.

2. Основните права, защитени в рамките на ЕС

С влизането в сила на Договора от Лисабон на 1 декември 2009 г. ЕС се сдоби с истинска *декларация за правата* **или харта на писмените права** — Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“).

Хартата се състои от преамбюл и 54 члена, организирани в **седем** дяла. В дялове I—VI (**„Достойнство“**, **„Свободи“**, **„Равенство“**, **„Солидарност“**, **„Гражданство“** и **„Правосъдие“**) са определени съответните основни права, а в дял VII (*„Общи разпоредби относно тълкуването и прилагането на Хартата“*) се определя поредица от правила относно тълкуването и прилагането на тези основни права.

Хартата и нейното съдържание ще бъдат разгледани по-подробно в част I, раздели 2.1 и 2.2 от *ръководството*. От друга страна, основните разпоредби на дял VII са разгледани в част III.

Хартата има **същата правна стойност като Договорите**, въз основа на които е създаден ЕС (ДЕС и ДФЕС). Следователно и трите се считат за част от първичното право на Съюза и се нареждат на първо място сред източниците на правото на ЕС. Поради тази причина институциите на ЕС са длъжни да зачитат Хартата, аналогично на задълженията на държавите членки при прилагането на правото на ЕС. Този израз означава, че Хартата не заменя националните конституции, въпреки че в някои случаи може да има предимство пред тях (за връзката между Хартата и националните източници на основни права вж. част III, раздел 2).

Независимо от това Хартата не е единственият източник на защита на основните права в рамките на ЕС.

От 70-те години насам при отсъствието на харта на писмените права Съдът на Европейския съюз осигурява защитата на индивидуалните права, като ги издига до **общи принципи на правото на ЕС**. С влизането в сила на Договора от Лисабон тези принципи бяха утвърдени сред източниците на основни права на Съюза (допълнителна информация по този въпрос е представена в раздел 2.3).

Освен това ЕС може да се присъединява като страна по международни договори, свързани със защитата на основните права. От 22 ноември 2011 г. насам ЕС е страна по Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания, първият международен правно обвързващ инструмент, насочен към определяне на минимални стандарти за закрила на хората с увреждания. Това е и първият договор, отнасящ се до правата на човека, по който ЕС стана страна.

Освен това съгласно Договора от Лисабон ЕС поема **правно задължение да се присъедини към** Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, по-известна като **Европейската конвенция за правата на човека (ЕКПЧ)**. ЕКПЧ, която влезе в сила през 1953 г., е създадена от Съвета на Европа, международна организация по правата на човека, в която понастоящем членуват 47 държави членки, 28 от които са държави — членки на ЕС.

ЕКПЧ представлява първият инструмент, с който група държави се съгласява да се обвърже по отношение на редица права — по същество граждански и политически права. Важно е да се отбележи, че ЕКПЧ позволява на физически лица да потърсят правна защита в случай на нарушаване на съответните основни права от държава, която е страна по Конвенцията, пред наднационален съд — Европейския съд по правата на човека, който заседава в Страсбург.

Въпреки че Договорът от Лисабон задължава ЕС да се присъедини към ЕКПЧ, към момента ЕС все още не го е направил. Това обаче не означава, че ЕКПЧ не играе никаква роля в системата на ЕС за защита на правата на човека. По този въпрос вж. раздел 2.4.

2.1 Произход на Хартата на ЕС

През юни **1999 г. Европейският съвет в Кьолн** заключи, че основните права, приложими на равнище ЕС, следва да бъдат консолидирани в единен документ, за да се гарантира по-добра видимост.

На заседанието в Кьолн държавните глави и правителствените ръководители на държавите членки поискаха да включат в Хартата основните принципи, посочени в ЕКПЧ през 1950 г., и принципите, произтичащи от общите конституционни традиции на държавите от ЕС. В допълнение към това идеята бе Хартата да включва основните права, приложими към гражданите на ЕС, например икономическите и социалните права, посочени в Европейската социална харта на Съвета на Европа и в Хартата на Общността за основните социални права на работниците. Освен това бе поискано тя да отразява принципите, до които се достига в съдебната практика на Съда и Европейския съд по правата на човека.

Хартата **бе изготвена от законодателно събрание,** съставено от представители на всяка държава от ЕС и представител на Европейската комисия, както и от членове на Европейския парламент и националните парламенти.

Хартата бе **официално обявена в Ница през декември 2000 г.** от Европейския парламент, Съвета и Комисията. През 2007 г. последва втора прокламация на Хартата в Страсбург, за да се утвърди набор от изменения по първоначалния текст.

През **декември 2009 г.** с **влизането в сила на Договора от Лисабон** Хартата на ЕС придоби **задължителна правна сила, равна на тази на Договорите**.

2.2. Хартата: съдържание

Хартата обединява в един документ права, които преди това са се съдържали в различни инструменти на ЕС и в националното законодателство, както и в редица конвенции, приети в рамките на Съвета на Европа, Организацията на обединените нации (ООН) и Международната организация на труда (МОТ).

Целта на Хартата е да гарантира правна сигурност в ЕС, като осигури **по-голяма яснота и видимост на основните права**.

Хартата се състои от **преамбюл и 54 члена**, организирани в **седем дяла**:

Дял I: **достойнство** (човешко достойнство, право на живот, право на неприкосновеност на личността, забрана на изтезанията и на нечовешкото или унизително отношение или наказание, забрана на робството и на принудителния труд);

Дял II: **свободи** (право на свобода и сигурност, зачитане на личния и семейния живот, защита на личните данни, право на встъпване в брак и право на създаване на семейство, свобода на мисълта, съвестта и религията, свобода на изразяване на мнение и свобода на информация, свобода на събранията и сдруженията, свобода на изкуствата и науките, право на образование, свобода при избор на професия и право на труд, свобода на стопанската инициатива, право на собственост, право на убежище, защита в случай на принудително отвеждане, експулсиране и екстрадиране);

Дял III: **равенство** (равенство пред закона, недискриминация, културно, религиозно и езиково многообразие, равенство между жените и мъжете, права на детето, права на възрастните хора, интеграция на хората с увреждания);

Дял IV: **солидарност** (право на информиране и консултиране на работниците в предприятието, право на колективни преговори и действия, право на достъп до услугите за намиране на работа, защита при неоснователно уволнение, справедливи и равни условия на труд, забрана на детския труд и защита на работещите младежи, семеен и професионален живот, социална сигурност и социална помощ, закрила на здравето, достъп до услугите от общ икономически интерес, опазване на околната среда, защита на потребителите);

Дял V: **гражданство** (право на гражданите да избират и да бъдат избирани в изборите за Европейския парламент, право на гражданите да избират и да бъдат избирани в общинските избори, право на добра администрация, право на достъп до документи, Европейски омбудсман, право на петиции, свободно движение и пребиваване, дипломатическа и консулска закрила);

Дял VI: **правосъдие** (право на ефективни правни средства за защита и на справедлив съдебен процес, презумпция за невиновност и право на защита, принципи на законност и пропорционалност на престъплението и наказанието, право на всеки да не бъде съден или наказван два пъти за едно и също престъпление);

Дял VII: Общи **разпоредби относно тълкуването и прилагането на хартата** (приложно поле; обхват и тълкуване на правата и принципите; връзка с ЕКПЧ; разграничение между „права“ и „принципи“; степен на закрила).

2.3 Общи принципи на правото на ЕС, отнасящи се до защитата на основните права

Договорът, с който бе създадена Европейската икономическа общност, не съдържа разпоредби относно защитата на основните права.

Независимо от това ранните дела пред **Съда** показват, че актовете на ЕИО биха могли да окажат влияние върху основните права, и по-специално върху свободата за упражняване на икономическа дейност или правото на собственост.

През 70-те години Съдът призна **своята компетентност за гарантиране на зачитането на основните права като „общи принципи на правото“** (вж. дело *Internationale Handelsgesellschaft, 11-70*, точка 4). Това означава, че националните съдилища трябва да се въздържат от произнасяне по актове на ЕИП на основата на националните източници за защита на основните права.

Впоследствие Съдът потвърди, че националните правни разпоредби, които (към онзи момент) попадат в обхвата на правото на ЕИП, също трябва да отговарят на основните права, защитени от правото на ЕИП като общи принципи (вж. дело *Cinéthèque, C-60/84*, точка 26).

При все това, за да се установи наличието на връзка между основните права на национално равнище и на равнище ЕИП, Съдът също така постанови, че е **длъжен да се „вдъхновява от общите конституционни традиции на държавите членки“** (вж. дело *Nold, 4-73*, точка 13). По аналогичен начин той се позова на **„международните актове за защита на правата на човека, към които държавите членки са се присъединили или в чието изготвяне са участвали“ като източник на насоки** (пак там). Съдът също така посочи, че ЕКПЧ е от особено значение (вж. дело *ERT, C-260/89*, точка 42).

В настоящия си вид **член 6, параграф 3 от ДЕС** гласи: „основните права, както са гарантирани от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи и както произтичат от общите конституционни традиции на държавите членки, са част от правото на Съюза в качеството им на общи принципи“.

Следователно с **Договора от Лисабон е потвърдена** възможността за Съда да развива защитата на основните права чрез основните принципи.

Независимо от това **връзката между основните права като общи принципи на правото и Хартата е сложна**. Тези два източника имат еднакъв правен статут и много често се припокриват по отношение на гарантираната защита (тъй като съдебната практика на Съда относно общите принципи е залегнала в основата на съдържанието на Хартата, а източниците на вдъхновение за Хартата и за общите принципи се припокриват в значителна степен).

Съдът все още не е изразил ясна позиция относно тази връзка: просто има случаи, в които се прави препратка и към двата източника (вж. например дело Dansk Industri (DI), C-441/14, точка 22).

При все това изглежда разумно да се отчете, че общите принципи относно основните права изпълняват поне две функции:

подпомагане на тълкуването на Хартата: ако разпоредба на Хартата кодифицира основно право, което Съдът вече е признал като общ принцип, тълкуването на тази разпоредба от Съда следва да се ръководи от съдебната практика, в която е признат този общ принцип;

роля на алтернативно средство **за защита на основните права, които не са признати в Хартата**.

Въпреки че в член 6, параграф 3 от ДЕС се посочва (единствено) ЕКПЧ, следва да се отбележи, че Съдът е използвал и други международни договори като източници на общите принципи на правото на ЕС: например Конвенцията на ООН за правата на детето или Европейската социална харта.

В съответствие с това настоящият текст на член 6, параграф 3 от ДЕС не следва да го възпрепятства да използва други подобни инструменти.

2.4 Връзка между ЕС и ЕКПЧ

Понастоящем, макар че всички държави — членки на ЕС, са страни по Европейската конвенция за правата на човека (ЕКПЧ), самият Европейски съюз не е. Поради това Европейският съд по правата на човека (ЕСПЧ) в Страсбург не е компетентен да контролира дали актовете и разпоредбите на ЕС са в съответствие с ЕКПЧ. От друга страна, той е компетентен да се произнася по актовете на държавите членки, включително актовете, с които се изпълняват задължения, произтичащи от правото на ЕС.

ЕСПЧ прави разграничение между актовете на държавите членки за изпълнение на задълженията от правото на ЕС, при които на държавите членки се оставя известна свобода на действие да преценят как да ги изпълнят, и задълженията, при които не се осигурява такава свобода на действие. Когато не се оставя свобода на действие, съдът в Страсбург не извършва контрол на (правните) актове на държавите членки въз основа

на презумпцията, че осигурената в системата на ЕС защита на основните права е най-малкото равностойна на тази на ЕКПЧ. Тази презумпция е относителна: тя ще бъде опровергана, ако защитата в конкретния случай е явно недостатъчна (това е т. нар. „*презумпция по делото „Босфора*“, носеща името на делото, в рамките на което е развита).
От друга страна, не се третират по специален начин актовете на държавите членки за изпълнение на задължения, произтичащи от правото на Съюза, при които държавите членки нямат свобода на действие.
След влизането в сила на Договора от Лисабон ЕС е правно задължен да се присъедини към ЕКПЧ. В член 6, параграф 2 се предвижда, че: „Съюзът се присъединява към Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи. Това присъединяване не променя областите на компетентност на Съюза, така както са определени в Договорите“.
За да се присъедини Европейският съюз към ЕКПЧ, трябва да влезе в сила споразумение за присъединяване между Съюза и държавите, които са страни по ЕКПЧ. През 2013 г. беше финализиран проект на споразумение за присъединяване, но Съдът го обяви за несъвместим с Договорите на ЕС и с Хартата (вж. становище 2/13).
При все това фактът, че понастоящем ЕС не е страна по ЕКПЧ, не означава, че Конвенцията няма никакво правно значение съгласно правото на ЕС. Понастоящем ЕКПЧ (и съдебната практика на съда в Страсбург, с която се тълкува) изпълнява две функции:
тя функционира като минимален стандарт за защита по отношение на Хартата, член 52, параграф 3 от която гласи: „доколкото настоящата Харта съдържа права, съответстващи на права, гарантирани от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, техният смисъл и обхват са същите като дадените им в посочената Конвенция. Тази разпоредба не пречи правото на Съюза да предоставя по-широка защита“ (вж. част III, раздел 5.1 за допълнителна информация по този въпрос);
ЕКПЧ и съдебната практика на съда в Страсбург могат да се привеждат като основание за защита на основните права в качеството им на общи принципи на правото на ЕС в съответствие с член 6, параграф 3 от ДЕС (вж. раздел 2.3).

3. Функции, изпълнявани от основните права на ЕС

Институциите и органите на ЕС (независимо от официалното им наименование: агенции, служби и др.) трябва да зачитат основните права на ЕС и да насърчават тяхното ефективно упражняване при изпълнението на своите дейности. Всички приети от тях актове трябва да отговарят на изискванията за защита на основните права.
Държавите — членки на ЕС, също трябва да зачитат основните права на ЕС и да насърчават тяхното упражняване, но само когато осъществяват действия в обхвата на правото на ЕС (вж. част II, раздел 3).
Поради това по отношение на актовете на ЕС основните права изпълняват две основни функции.
На първо място те функционират като *референтен критерий за тълкуване*. Актовете на ЕС трябва да се тълкуват с оглед на основните права на ЕС и, в случай че актове на ЕС могат да се разбират по различни начини, трябва да се предпочете тълкуването, което отговаря най-добре на основните права на ЕС.
Например в решението по дело Google Spain, C-131/12 Съдът *тълкува Директива 95/46/ЕО за защита на физическите лица при обработването на лични данни в контекста на членове 7 и 8 от Хартата на ЕС относно правото на зачитане на личния живот и относно правото на защита на личните данни. Въпреки че Директивата не съдържа изрична разпоредба, Съдът постанови, че тя трябва да се тълкува в смисъл, че признава „правото да бъдеш забравен“: правото, съгласно което операторът на интернет търсачка е длъжен да заличи данни, свързани с дадено лице, когато то поиска това.*
На второ място, основните права на ЕС функционират като основа и като *референтен критерий за валидност*. Акт на ЕС, който не зачита основните права на ЕС и не позволява съответстващо на тях тълкуване, е невалиден и може да бъде отменен с иск за отмяна пред Съда или Общия съд или да бъде обявен за недействителен с преюдициално заключение на Съда (вж. раздел 4).
Например в решението по дело Digital Rights Ireland, C-293/12 Съдът обяви за невалидна Директива 2006/24/ЕО за запазването на данни, защото в нейните разпоредби не се предвиждат достатъчни гаранции, с които да се гарантира, че личните данни се третират в съответствие в членове 7 и 8 от Хартата.
Основните права на ЕС също така се явяват референтен критерий за съвместимост за националните правни разпоредби, които попадат в обхвата на правото на ЕС. Те трябва да позволяват тълкуване, съответстващо на основните права на ЕС. В случай на разминаване, което не може да се разреши по пътя на тълкуването, националната разпоредба може да бъде отменена или изменена от националния законодателен орган. В допълнение към това, ако съответното основно право на ЕС отговаря на условията за директен ефект, националните съдилища и административни органи могат да прилагат него, а не противоречащата му национална разпоредба. Не е необходимо да изчакат, докато националният законодателен орган официално измени действащото национално законодателство (по този въпрос вж. част III, раздел 7).

4. Достъпни за физическите лица съдебни средства за защита на техните основни права на ЕС

Съществуват разнообразни средства и механизми, осигурени от различни съдебни и извънсъдебни органи, които предоставят подходяща защита в случай на нарушение на основните права на ЕС.
Съдебната защита на основните права съгласно Хартата се осигурява от Съда на Европейския съюз в Люксембург и от националните съдилища на държавите членки.
Ако **нарушението на основните права произтича от** мярка на ЕС, единствено Съдът може да отмени акта, довел до нарушението. Съществуват два начина да се поиска от Съда да разгледа съвместимостта на мярка на ЕС с Хартата:
чрез предявяване на иск за отмяна пред съда, който е компетентен да разглежда искове за отмяна, подадени от физически лица;
чрез отправяне на преюдициално запитване до Съда от страна на национален съдебен орган.
Тези две средства не са взаимозаменяеми: те подлежат на различни изисквания и процесуални правила.
Например към исковете за отмяна се прилага краен срок по силата на член 263, параграф 4 от ДФЕС. Освен това жалбоподателят трябва да докаже наличието на достатъчно пряк и личен интерес във връзка с отмяната на оспорваната мярка, за да има право да потърси правна защита по този начин. Правилата, които уреждат този въпрос — известен като „процесуална легитимация“ — са изключително строги и често е трудно физически лица да заведат дело директно пред съдилищата на ЕС.
От друга страна, няма краен срок за отправяне на преюдициално запитване, но само националните съдилища могат да отправят такива запитвания до Съда (вж. член 267 от ДФЕС). Следователно за отправянето на такова запитване трябва да е в ход съдебно производство на национално равнище, което се отнася до предполагаемото несъответствие на акт на ЕС (или национална мярка за изпълнение на правото на ЕС) с основните права на ЕС. Всяка една от страните по националното производство може да поиска от националния съд да сезира Съда, но окончателното решение се взема от националния съд (който също така може да отправи запитване по своя инициатива).
Когато **нарушение на основните права произтича от акт на националното право, националните съдилища носят основната отговорност да осигурят защита на физическите лица** (компетентният съдебен орган трябва да бъде установен в съответствие с националните разпоредби за разпределение на компетентността между съдилищата на въпросната държава членка).

Първо, националният съд трябва да установи дали въпросът попада в обхвата на прилагане на основните права на ЕС или се отнася единствено до националните основни права. Ако се прилагат основните права на ЕС (вж. част II, раздели 1—3), националният съд трябва да гарантира осигурената от тях защита. **В случай на съмнение** националният съд може да отправи **преюдициално запитване** до Съда относно тълкуването на правото на ЕС.

Възможно е изборът на най-подходящата процедура да не е лесна задача, като осигуряването на квалифициран правен съвет може да бъде от полза: в тази връзка в част III, раздел 2 са дадени някои указания. С цел страните и техните законни представители да разберат по-добре правилата, уреждащи провеждането на горепосочените процедури, Съдът прие Практически указания за страните по образувани пред него дела. Освен това Съдът изготви някои Препоръки към националните юрисдикции относно отправянето на преюдициални запитвания, които съдържат насоки дали е уместно да се отправи преюдициално запитване, както и практическа информация относно формата и действието на такова запитване.

5. Достъпни за физическите лица извънсъдебни средства за защита на техните основни права на ЕС

Проблемите, свързани със защитата на основните права на ЕС, могат да бъдат решени и по извънсъдебен път.

Нарушения на основните права от институции, органи, служби и агенции на ЕС

Жалби до Европейския омбудсман: правото за обръщане към Европейския омбудсман, което само по себе си е основно право (прогласено в член 43 от Хартата на ЕС), позволява на гражданите на ЕС и на пребиваващите в Съюза лица да изобличават случаи на лоша администрация от страна на институциите, органите и агенциите на ЕС, с изключение на Съда на Европейския съюз при изпълнение на неговите съдебни функции.

Жалби до Европейския надзорен орган по защита на данните: всяко лице, което счита, че неговите права са били нарушени при обработването на свързани с него данни от институция, орган, служба или агенция на ЕС, може да подаде жалба до Европейския надзорен орган по защита на данните, като използва формуляра за подаване на жалби.

Нарушения на основните права от държава членка

Жалби до Европейската комисия относно нарушения на основните права от националните органи (ако извършват действия в обхвата на правото на ЕС): вж. част II, раздели 1—3). Подробна информация как се подава жалба и как ще я разгледа Комисията е достъпна тук.

Петиции до Европейския парламент: правото на петиции, което само по себе си е основно право (залегнало в член 44 от Хартата на ЕС), позволява на гражданите на ЕС и на пребиваващите в Съюза лица да насочат вниманието на Европейския парламент към въпрос, който попада в обхвата на компетентност на Съюза и засяга пряко жалбоподателя. Допълнителна информация относно правото на петиции може да бъде намерена тук.

В уебпортала за петиции на Европейския парламент може да се подаде нова петиция или да се подкрепи съществуваща петиция.

Последна актуализация: 12/03/2019

Тази страница се поддържа от Европейската комисия. Информацията на тази страница не отразява задължително официалната позиция на Европейската комисия. Комисията не поема никаква отговорност по отношение на информацията или данните, които се съдържат или са споменати в този документ. За да се запознаете с правилата относно авторското право за страниците на ЕС, моля прочетете правната информация.