

ГОДИШНИК НА СОФИЙСКИЯ УНИВЕРСИТЕТ „СВ. КЛИМЕНТ
ОХРИДСКИ“ ЮРИДИЧЕСКИ ФАКУЛТЕТ

Том 88

ANNUAL OF SOFIA UNIVERSITY “ST. KLIMENT OHRIDSKI”
FACULTY OF LAW

Volume 88

ЗАЩИТА НА ОСНОВНИТЕ ПРАВА В ПРАВОТО НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

*Основни положения в правния режим на защита на
основните права след влизане в сила на Хартата на
основните права на Европейския съюз*

ХРИСТО ХРИСТЕВ*

Катедра „Международно право и международни отношения“

Резюме: Като изяснява контекста на формиране и развитието на правния режим за защита на основните права в правото на ЕС до придаване на обвързващо действие на ХОПЕС, настоящата студия има за предмет да изследва какви основни положения в механизма на защита произтичат от Хартата и какви основни тенденции на еволюция в този механизъм се очертават през първите години от прилагане на Хартата като нов елемент на правния режим на защита на основните права в Европейския съюз. Студията разглежда изведените от висшата интеграционна юрисдикция разрешения относно определяне обхвата на действие на Хартата, особените правила на тълкуване на уредбата, установена в нея, разграничаването на реда на защита на същинските субективни права и правата-принципи и условията за налагане на ограничения на основните права.

Акцент в изследването е поставен върху очертаната линия на ограничителен прочит от страна на Съда на ЕС на някои основни положения, определящи прилагането и ефек-

* Доцент по право на ЕС в Юридическия факултет на Софийския университет „Св. Климент Охридски“. Доктор по публичноправни науки от Университета на Нанси, Франция, кавалер на Ордена на академичните палми на Френската република.

тивността на правния режим за защита на основните права в правото на ЕС, като е защитено разбирането, че преодоляването на тази „съдебна политика“ относно еволюцията на основните права и утвърждаването на високо равнище на защита спрямо националните механизми за защита в държавите членки и спрямо достиженията в международен план, е от решаващо значение за запазване на легитимността на ЕС в очите на гражданите и за утвърждаването на Съюза като общност, основана на върховенството на правото.

Ключови думи: защита на основните права, Харта на основните права, приложно поле на Хартата на основните права, позоваване на Хартата на основните права, ограничения на основните права, практика на Съда на ЕС.

PROTECTION OF THE FUNDAMENTAL RIGHTS IN EUROPEAN UNION LAW

Essential elements in the legal framework for protection of the fundamental rights since the entry into force of the charter of the fundamental rights of the european union

HRISTO HRISTEV*

Department of International Law and International Relations

Abstract: Clarifying the context of development of the EU mechanism for protection of the fundamental rights until the binding effect of the Charter, the present study aims to examine what key provisions in the protection mechanism derive from the Charter and what main trends of evolution in this mechanism emerge in the first years of application of the Charter as a key element of the legal regime for the protection of fundamental rights in the European Union.

The study examines the rulings derived by the Court of Justice on the scope of application of the Charter, the specific rules of interpretation set out therein, the distinction between the protection of genuine subjective rights and the rights-principles and the conditions for imposing limitations on fundamental rights.

The research focuses on the outlined line of restrictive reading by the Court of Justice of some key provisions determining the application and the effectiveness of the legal regime for protection of fundamental rights in EU law, while defending the understanding that overcoming this „judicial policy“ on the evolution of the fundamental rights protection and the establishment of a high level of protection vis-à-vis of the national protection mechanisms and the international achievements is crucial for preserving the EU's legitimacy in the eyes of citizens and for strengthening the Union as a community based on the rule of law.

Keywords: protection of the fundamental rights, Charter of Fundamental Rights, scope of application of the Charter of Fundamental Rights, references to the Charter of Fundamental Rights, limitations of the fundamental rights, case law of the Court of Justice of the European Union.

^{**} Associate professor in EU Law, Faculty of Law, Sofia University „St. Kliment Ohridski“, Ph.D. Doctor of Public Law from the University of Nancy, France, Knight of the Order of the Academic Palms of the French Republic.

268

Договорът от Лисабон бележи завършващия етап от един дълъг процес на изграждане и развитие на специфичен правен режим на защита на основните права в правния ред на европейската интеграция. От липсата на каквато и да е правна уредба по проблемите на защита на основните права в началната редакция на Учредителните договори, правото на ЕС преминава през създаването и утвърждаването на собствен механизъм за защита правата на човека чрез практиката на Съда, прогресивното оформяне на материалноправна уредба чрез няколко изменения на Учредителните договори и консолидиране на конституционната рамка на защитата на основните права в Договора от Лисабон. По този начин бива преодолян дълго съществуващият проблем с липсата на материалноправен каталог на основните права, гарантирани на частноправните субекти в правния ред на европейската интеграция, като биват осигурени всички необходими елементи за ефективната защита на тези права, както при упражняване на правомощията на институциите, органите и агенциите на ЕС,

така и при прилагането на правото на Съюза в отделните държави членки. Първите години на прилагане на Хартата на основните права на Европейския съюз (ХОПЕС) като обвързващо право същевременно очертават някои нови тенденции на еволюция на правния режим за защита на основните права, свързани с установяването на ясно изразена ограничителна линия на търкуване в практиката на Съда относно определянето на материалното приложно поле на механизма за защита на основните права и относно защитата на правата-принципи, а от друга страна, относно съотношението на установената в Хартата защита с другите съществуващи механизми на защита на национално или международно равнище. Тези нови тенденции до голяма степен се разминават с очакванията за постигането на по-високо равнище на защита на основните права с придаване на обвързващо действие на Хартата. Като изяснява контекста на формиране и развитието на правния режим за защита на основните права в правото на ЕС до придаване на обвързващо действие на ХОПЕС, настоящата студия има за предмет да изследва какви основни положения в механизма на защита произтичат от Хартата и какви основни тенденции на еволюция в този механизъм се очертават през първите години от прилагане на Хартата като основен елемент на правния режим на защита на основните права в Европейския съюз. За целта в един първи план са разгледани въпросите, свързани с практиката на Съда на ЕС относно защитата на основните права като общи принципи на правото и конституционализирането на създадения от Съда механизъм на защита. На втори план студия

та разглежда изведените от висшата интеграционна юрисдикция разрешения относно определяне обхвата на действие на Хартата, особените правила на тълкуване на уредбата, установена в нея, разграничаването на реда на защита на същинските субективни права и правата принципи и условията на налагане на ограничения на основните права.

269

I. Формиране на правния режим на защита на основните права в правото на ЕС

1. Защитата правата на човека е материя, която не представлява предмет на изрична уредба в правото на Европейските общности в началния етап на развитие на процеса на европейска интеграция¹. Никой от трите Учредителни договора, с които се поставят основните на европейското обединение, не съдържа разпоредби, уреждащи правата на човека или установяващи нарочен механизъм за тяхната защита². Логична причина за това положение следва да се търси в подчертано икономическия характер на интеграционния процес през първите години на неговото развитие³. От значение е също, че в средата на XX век в проблематиката на защита правата на човека централно място заемат гражданските и политическите права. Уредбата и защитата на тези права, е предмет на конституционното право и съставлява съществено измерение на демократичната държава. Що се отнася до правата от икономическо и социално естество, по отношение на тази категория права и до настоящия момент съществуват различни концепции и подходи между отделните държави в Европа, поради което общата им уредба и поставянето на тяхната защита

¹ Права на човека и основни права са две понятия, обичайно използвани, за да се обоначи една и съща категория права, гарантиране на частноправните субекти в рамките на вътрешноправния ред на една държава (основни права) или в рамките на различни международноправни актове (права на човека). В доктрината на правото на ЕС и в практиката на Съда на ЕС през първите десетилетия на процеса на европейска интеграция по-често използвано е понятието „права на човека“. Същевременно, със задълбочаването на интеграционния процес, оформянето на ясни политически измерения на европейската интеграция и конституционализирането на механизма за защита, развит от Съда, както в актове на ЕС, в практиката на Съда, така и в източници на доктрината все по-често започва да се използва понятието „основни права“. Доколкото това понятие е присъщо и на Хартата на основните права, която е основен инструмент на съществуващия режим на защита на тези права в действащата редакция на Учредителните договори, това понятие ще бъде използвано и в настоящото изложение. Понятието „права на човека“ съответно ще бъде използвано като синоним на понятието „основни права“, в частност, в елементите на анализ, относими към ранната практика на Съда на ЕС и формирането на особения механизъм за защита чрез решенията на висшата интеграционна юрисдикция.

² В началната редакция на Договора за създаване на Европейската икономическа общ

ност (ДЕИО) се съдържат две разпоредби, които непряко могат да бъдат свързани с проблематиката на защитата правата на човека – чл. 8, който забранява дискриминирането въз основа на гражданство и чл. 119, който забранява дискриминирането при заплащането на основа на пола. **Dutheil de la Rochère**, Jacqueline. Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Jurisclasseur Libertés, Fascicule 140; **Labayle**, Henri. Droits fondamentaux et droit européen. – *A.J.D.A.*, 1998, p. 75 et seq., **Picod**, Fabrice. Droit de l'Union européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Jurisclasseur Libertés, fascicule 120.³ **Jacqué**, Jean-Paul. Droit institutionnel de l'Union européenne. 9^{ème} éd. Paris: Dalloz, 2018, p. 63 et seq.

270

под общи правила на международноправно или европейско равнище винаги е било задача с повишена трудност.

2. Може да се предположи, че в контекста на създаването на европейската интеграционна система в първото десетилетие след края на Втората световна война, пионерите на европейския проект не са считали, че към началния етап на неговото осъществяване, когато цялото внимание и усилия са насочени към изграждането на общ пазар, модернизирането и реструктурирането на определени сектори от икономиката, защита на правата на човека трябва да бъде едно от измеренията на европейската интеграция. Не е без значение и това, че през същия период от време се учредява и набира скорост една друга организация на европейските демократични държави – Съветът на Европа, специфичният предмет на съществуването на която е именно утвърждава не на демокрацията и установяването на международноправни гаранции за спазването правата на човека⁴.

3. При липсата на изрична уредба относно защитата на правата на човека в началната редакция на Учредителните договори на Европейските общности през първите години на своята работа Съдът на Европейския съюз отклонява повдигнати пред него доводи, свързани със защита на тези права в актовете на европейските институции⁵. Пример в това отношение е решението по дело то *Stork*⁶, в което Съдът отхвърля искането за обявяване недействителността на регламент, приет от Върховния орган на ЕОВС, поради несъвместимост на този акт с правото на собственост, гарантирано от основния закон на Федерална Република Германия. В частност Съдът определя: „[...] според чл. 31 от ДЕОВС, Съдът няма друго задължение, освен да осигури спазването на правото при тълкуването и прилагането на Договора и регламентите по неговото изпълнение; като общо правило, той няма правомощието да се произнася по норми на вътрешното право; вследствие на това, Съдът няма да разглежда основанието, според което, приемайки своето решение, Върховният орган е нарушил принципи на германското конституционно право“⁷.

4. Сравнително скоро обаче развитието на конкретните правоотношения, свързани с осъществяването на европейския проект показва, че независимо, че има за предмет преобладаващо икономически по своя характер въпроси,

⁴ Spaventa, Eleanor. Fundamental rights in the European Union. – In: **Barnard**, Catherine, **Peers**, Steve (eds.). European Union Law. Oxford: Oxford University Press, 2014, p. 227. ⁵ **Shütze**, Robert. European Constitutional Law. Cambridge: Cambridge University Press, 2012, p. 412.

⁶ Решение от 4 февруари 1959, Stork & Cie., 1/58, ECLI:EU:C:1959:4.

⁷ Ibid.

271

интеграционната правна уредба може да има съществено въздействие по отношение зачитането правата на човека. Доколкото интеграционният правен ред се основава на предоставянето на властова компетентност за регулиране то на определени области на икономиката от националното към европейско равнище, отсъствието на механизъм за защита правата на човека в правната система на европейската интеграция, има за последица липсата на ефективни гаранции за зачитане на тези права в областите, в които се реализира европейският проект. Ако на национално равнище актовете и действията на органите на публична власт се намират под контрола за зачитане основните права на общите или конституционните съдилища, то след предоставянето на компетентност в определена област на европейско равнище, съществуващата форма на контрол във вътрешното право вече не може да се прилага в този обхват, който е имала преди прехвърлянето на властови правомощия⁸. Същевременно компенсиращ ограничаването на установената защита на основните права механизъм първоначално не е предвиден. Така се достига до едно състояние на „вакуум“ в зачитането правата на човека на равнището на европейската интеграционна система, което се изразява в невъзможността да бъде поставен и решен въпросът, дали даден акт на правото на Европейските общности е съобразен с правата на човека, а ако това не е така, съответно, до липсата на способ за неговата отмяна⁹.

5. В контекста на очертаната ситуация на липса на материалноправна уредба и институционален механизъм за защита правата на човека в правния ред на европейската интеграция, органите за конституционен контрол на някои държави членки по същество отказват да зачитат ефективно примата на интеграционното право и като приемат да упражняват контрол относно спазването на правата на човека в актовете на институциите на Европейските общности. Така през 1974 г. Конституционният съд на ФРГ постановява в решението си по делото “so lange I”, че ще осъществява

контрол относно спазването правата на човека в правото на Европейските общности, „[...]докато не съществува еквивалентна система за защита правата на човека в общественото право“ и ще обявява за неприложими в Германия тези норми на интеграционното право, които противоречат на основните права и свободи, гарантирани от Ос

⁸ По силата на принципа на примат на правото на ЕС националните органи са длъжни да не прилагат тези норми на своя правен ред, които противоречат на нормите на правото на ЕС. От друга страна съгласно уредбата на интеграционната юрисдикция, единствено Съдът на ЕС е компетентен да се произнася относно действителността и тълкуването на актове и норми на интеграционното право. ⁹ Spaventa, E. Op. cit., p. 228.

272

новния закон на ФРГ¹⁰. Скоро след това подобна позиция заема и Конституционният съд на Италия в решението си по делото Frontini¹¹.

6. Позицията, възприета от конституционните юрисдикции на ФРГ и Италия, несъмнено разкрива сериозен риск пред нормалното функциониране на интеграционния правен ред. Ключов елемент на правния ред на европейската интеграция е осъществяването на тълкуване на интеграционната уредба и на контрол относно действителността на правните актове на европейските институции от единен централизиран юрисдикционен орган. Да бъде допуснато една или друга държава членка да осъществява контрол над действието на европейската уредба и да прилага изборително правните актове на европейската интеграция, би означавало да се постави под въпрос единното действие на интеграционното право на цялата територия на европейската интеграционна система. Подобно положение би представлявало съществена, дори непреодолима пречка пред изграждането на общ пазар и пред провеждането на общи политики на европейско равнище.

7. За висшата юрисдикция на европейската интеграция намирането на изход от тази ситуация, се явява въпрос от първостепенна важност¹². При липсата на изрична правна уредба относно защитата на правата на човека, Съдът на ЕС намира оригинално решение тези права да бъдат защитени като общи принципи на правото, в рамките на предвидените пред него производства. За да развие тази своя практика Съдът стъпва на разпоредбата на чл. 19 от Договора за Европейски съюз (ДЕС) [чл. 164 ДЕИО, чл. 220 ДЕО], според която висшата интеграционна юрисдикция гарантира законността в тълкуването и прилагането на правото на европейската интеграция и чл. 340, ал. 2 от Договора за функциониране на Европейския съюз (ДФЕС) [чл. 215, ал. 2 ДЕИО,

чл. 288, ал. 2 ДЕО], който оправомощава Съда да прилага общите принципи на правото на държавите членки. Така в решението си по делото *Stauder*, Съдът на ЕС за първи път признава значението на зачитането правата на човека в интеграционния правен ред, като приема, че е компетентен да следи за спазването на тези права като общи принципи на правото на Европейските общности¹³. Той постановява, че спорната разпоредба от акта на Комисията:

¹⁰ BVerfGE 37, 271 [1974] CMLR 540.

¹¹ Corte costituzionale, Sentenza № 183, anno 1973.

¹² Относно връзката между практиката на германския и италианския конституционен съд за защита на основните права при прилагане на правото на европейската интеграция и решенията на Съда на ЕС, в които се извежда формулата на защита на правата на човека като общи принципи на правото вж. **Douglas-Scott**, Sionaidh. The European Union and Human Rights after the Treaty of Lisbon. – *Human Rights Law Review*, Vol. 11, Issue 4, 2011, p. 669.

¹³ Решение от 12 ноември 1969, *Stauder*, 29/69, ECLI:EU:C:1969:57.

273

„[...]не съдържа никакъв елемент, който е от естеството да постави под въпрос основните права на личността, разбирани като общи принципи на общностното право, зачитането на които се осигурява от Съда“¹⁴.

8. Как обаче при липсата на изрична материалноправна уредба на правата на човека, Съдът преценява кои права са защитени като общи принципи в правния ред на европейската интеграция? Следва да се подчертае, че висшата интеграционна юрисдикция не извежда произволно общите принципи на правото. В своята практика Съдът обикновено се ръководи от правото на държавите членки или от международноправни актове, по които те са страна. Такъв е подходът на интеграционната юрисдикция и при извеждането на правата на човека като общи принципи на правото. В тази логика в решението си по делото *Internationale Handelsgesellschaft*¹⁵, Съдът на ЕС определя общите конституционни традиции на държавите членки като „източник на вдъхновение“ за извеждане на правата на човека, защитени като общи принципи на правото. Съдът потвърждава, че: *„[...]зачитането на основните права е неразделна част от общите принципи на правото, спазването на които се осигурява от Съда; зачитането на тези права, трябва да бъде осигурено въз основа на общите конституционни традиции на държавите членки, в рамките на структурата и целите на Общността“¹⁶.*

9. В решението по делото *Nold* като основа за извеждане на правата на човека като общи принципи на правото са определени и тези международноправни актове в областта на защитата на правата на човека, по които държавите членки са страни или в разработването на които са участвали¹⁷. В решението по делото *Rutili* Съдът допълва, че Европейската

конвенция за защита правата на човека и основните свободи (ЕКПЧ) също ще бъде „източник на вдъхновение“ за извеждане на правата на човека като общи принципи на правото на Европейските общности¹⁸. Няколко години по-късно с решението по делото *Hauer*, Съдът на ЕС потвърждава особеното значение на ЕКПЧ сред останали международноправни актове в областта на защитата на права на човека като основа за неговата практика относно защитата правата на човека¹⁹.

¹⁴ Ibid., т.7.

¹⁵ Решение от 17 декември 1970, *Internationale Handelsgesellschaft*, 11/70, ECLI:EU:C:1970:114.

¹⁶ Ibid., т. 4.

¹⁷ Решение от 14 май 1974, *Nold*, 4/73, ECLI:EU:C:1974:51.

¹⁸ Решение от 28 октомври 1975, *Rutili*, 36/75, ECLI:EU:C:1975:137.

¹⁹ Решение от 13 декември 1979, *Hauer*, 44/79, ECLI:EU:C:1979:290.

274

10. Своеобразно обобщение на развитата от Съда на ЕС юриспруденция относно защитата на правата на човека като общи принципи на правото е направена в решението по делото *ERT*²⁰. В него Съдът посочва: „[...]според постоянната съдебна практика, правата на човека са неразделна част от общите принципи на правото, спазването на които се осигурява от Съда. За тази цел Съдът взема предвид конституционните традиции на държавите членки, също както и насоките, които дават международноправните актове по защитата на човешките права, по които държавите членки са страни, или в чието изработване са участвали[...] В тази връзка ЕКПЧ има особено значение[...]. Вследствие на това, е недопустимо приемането от Европейските общности на актове, несъвместими със спазването на правата на човека, признати и гарантирани по този ред“²¹. В същото решение обаче ясно е очертана спецификата на механизма за защита правата на човека в правото на ЕС и особенният характер на неговата връзка с ЕКПЧ. По собственото определение на Съда на ЕС: „[...]Съдът няма компетентността да преценява съответствието с ЕКПЧ на националното законодателство, което не влиза в полето на общностното право. За сметка на това, винаги, когато дадена правна уредба влиза в приложното поле на общностното право, Съдът, се зиран с преюдициален въпрос, трябва да предостави всички тълкувателни елементи, необходими, за да прецени националният съд, съответствието на тази уредба с основните права на личността, спазването на които се осигурява от СЕО, така, както те следват в частност от ЕКПЧ“²².

11. В контекста на изложеното дотук може да се обобщи, че в логиката на развитата от Съдът на ЕС линия на юриспруденцията относно защитата на правата на човека в правото на ЕС, осъществяването на контрол относно спазването на тези права в интеграционния правен ред не е самостоятелна и специфична функция на интеграционната юрисдикция, а представлява елемент на общо възложение и задължения да гарантира законността при тълкуване и прилагането на Учредителните договори и на актовете, приети по тяхното приложение. Прилагането на развития от Съда на ЕС механизъм на защита предполага във всяка конкретна хипотеза, в която се поставя въпросът за зачитането на дадено основно право, на първо място и като предварително условие да е приложимо правото на ЕС или конкретното отношение да попада в неговото приложно поле²³. На следващо място, от значение е да се подчертае,

²⁰ Решение от 18 юни 1991, ERT, 260/89, ECLI:EU:C:1991:254.

²¹ Ibid., т. 41.

²² Ibid., т. 42.

²³ Така например относно действието на механизма на защита на основните права в правото на ЕС в полето на европейското законодателство за защита на конкуренцията вж. **Стойнев**, Иван. Ограничаване на правомощията на Европейската комисия и нацио-

че ЕКПЧ не е източник на интеграционното право в същински смисъл. Конвенцията няма обвързващо действие в интеграционния правен ред, а служи за ориентир при извеждане и прецизиране на тези права, които са защитени като общи принципи на правото.

12. Чрез развитата особена формула на защита правата на човека като общи принципи на правото постепенно в правния ред на ЕС са утвърдени един широк кръг от основни права, по същество всички основни права, познати в сравнителен план в конституционната уредба на държавите членки на интеграционната система и развити в международноправната уредба, и в частност, в ЕКПЧ²⁴. Така въпреки липсата на изрични нормативни разрешения относно защитата на правата на човека в началната редакция на Учредителните договори, в рамките на европейската интеграция по преторски път са дадени ефективни гаранции за зачитането на тези права, съпоставими с гаранциите, съществуващи във вътрешното право на държавите членки или в механизма на ЕКПЧ. Своеобразна оценка за ефективността на интеграционния механизъм за защита правата на човека, е настъпилата еволюция в позицията на Конституционния съд на ФРГ. През 1986 година в решението си по т.нар. дело „so lange II“, Съдът в Карлсруе приема, че промените, настъпили в

интеграционния правен ред позволяват да бъде осигурена достатъчна степен на защита на основните права. Предвид на съществуването в правната система на Европейските общности на защита на правата на човека, равностойна на тази, осигурена във Федерална Република Германия, германската конституционна юрисдикция решава да преустанови упражняването на контрол над производното право на ЕС „докато тази защита остане равностойна“²⁵. По добна оценка на развития в правото на ЕС механизъм на защита на основните права дава и Европейският съд по правата на човека, който през 2005 г. в решението си по делото *Bosphorus Airways* определя, че в правния ред на европейската интеграция е установен механизъм на защита, равностоеен на този, предвиден в ЕКПЧ²⁶

налните органи по конкуренция за прилагане на европейските антитръстови забрани в светлината на защитата на основните права и свободи в ЕС. – *Год. CV. Юрид. фак.*, 86, [2019-2020], 2020, с. 477 и сл. ²⁴ **Rideau**, Joël. *Droit institutionnel de l'Union et des Communautés européennes*. 5^{ème} éd. Paris: LGDJ, 2006, p. 351 et seq.

²⁵ BVerfGE 73, 339, [1987] 3 CMLR 225.

²⁶ *Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi c. Irlande*, req. № 45036/98, para. 165.

276

II. Конституционализиране на защитата на основните права в правото на ЕС

1. Развитие от интеграционната юрисдикция механизъм за защита права на човека предоставя определени гаранции за защитата на тези права, които обаче могат да бъдат приведени в действие *post factum*, в хипотеза, когато тези права вече са засегнати. От друга страна още през първото десетилетие на формиране практиката на Съда на ЕС относно защитата на основните права, една от основните критики към формулата, развита от Съда е по посока на това, че разгърнатият механизъм на защита не се основава на ясен общ каталог от права и предвид на това, той крие риск от засягане на правната сигурност и от недостатъчна ефективност на осигурената защита. Така още през 1970 година различни специалисти в разглежданата материя поставят въпроса за необходимостта от приемането на материалноправна уредба на основните права, защитени в правния ред на европейската интеграция²⁷.

2. Подобна логика бива възприета постепенно и от основните институции на европейската интеграционна система. В съвместна декларация от 5 април

1977 година Европейският парламент, Комисията и Съветът, заявяват своята воля „[...]да зачитат в упражняването на своята власт и в осъществяването на целите на Общността[...]основните права на човека, както те следват от конституциите на държавите членки и от ЕКПЧ“²⁸. Чрез този акт основните институции на европейското обединение потвърждават развитата от Съда формула на защита на правата на човека. Една година по-късно държавните и правителствени ръководители на страните членки прокламират на Европейския съвет в Копенхаген, че „[...]зачитането и развитието на представителната демокрация и правата на човека във всяка държава членка съставляват един от основоположните елементи на принадлежност към Европейската общност“²⁹. Въпреки че тези политически по естеството си декларации не водят до конкретно изменение в нормативната уредба на европейската интеграция, те откриват пътя към включването на защитата правата на човека в корпуса норми на първичното право на Европейските общности.

3. Следваща стъпка по посока конституционализирането на механизма за защита на основните права в правния ред на европейската интеграция е на

²⁷ **Oberdorff**, Henri. La reconnaissance des droits fondamentaux par l'Union européenne. – In: **Ferrand**, Jérôme, **Petit**, Huges (dir.). L'odyssée des droits de l'homme: Fondations et naissances des droits de l'homme. Paris: L' Harmattan, 2003, p. 368 et seq.

²⁸ Déclaration commune de l'Assemblée, du Conseil et de la Commission. Luxembourg, 5 avril 1977, JOCE, 27.04.1977, № C 103.

²⁹ Déclaration sur la Démocratie du Conseil européen de Copenhague, 7 et 8 avril 1978. Bulletin des Communautés européennes, 1978, 11^e année, № 3.

277

правена през 1984 г. с приетия от Европейския парламент проект за нов основен акт на европейското обединение³⁰. Проектът съдържа разпоредби, предвиждащи както създаването на общ каталог на основните права и свободи, така и присъединяването на Европейските общности към ЕКПЧ. Макар предложението на Европейския парламент да остава без непосредствени правни последици, то несъмнено играе роля на катализатор, за да бъде включен през 1986 година в Преамбюла на Единния европейски акт (ЕЕА) изричен текст относно правата на човека. Така държавите членки декларират: „[...]своята решимост да развият заедно демокрацията, като се основават на човешките права, признати в конституциите и законите на държавите членки, в Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, в Европейската социална харта, в частност свободата, равенството и социалната справедливост“. Особен акцент е поставен и върху специфичната роля, която Европейската общност следва да играе в отстояването правата на човека по света, като „[...]придава особено значение на принципите на демокрацията и зачитането правата на човека в своите външни отношения”.

Въпреки че не внася промяна в юридическите измерения, които защитата правата на човека има в правния ред на европейската интеграция, внесената в ЕЕА формула може да бъде разглеждана като начало на процеса на „конституционализиране“ на уредбата на правата на човека и включването на тези права като елемент на конституционните основи, определящи изграждането и функционирането на европейското обединение³¹.

4. В очертаната линия на еволюция, в контекста на промените, настъпили в Европа в края на 1980 г. и в рамките на формализирането на политическите измерения на процеса на европейска интеграция, в Договора от Маастрихт през 1992 г. за първи път се създава изрична правна уредба на нивото на първичното право, която има за предмет правата на човека и тяхната защита. В Договора за Европейския съюз е включена разпоредбата на чл. F, пар. 2 [чл. 6, пар. 2 след измененията по Договора от Амстердам], който предвижда, че: „[...]Съюзът защита основните права, така, както са гарантирани от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, подписана в Рим на 4 ноември 1950 година, и както произтичат от конституционните традиции, общи за държавите-членки, като общи принципи на общностното право“. Приетата разпоредба не внася нови елементи в развития от Съда механизъм за защита правата на човека, но чрез отразяването му в първичното право, утвърждава този механизъм като съществен елемент от конституционните основи на интеграционния правен ред.

³⁰ Това е т.нар. проект „Спинели“, приет от Парламента на 14 февруари 1984 г., *Projet de traité instituant l'Union européenne*, *Bulletin des Communautés européennes*, 1984, № 2. ³¹ **Rideau**, J. Op. cit., p. 361.

5. С Договора от Амстердам в нов параграф 1 на чл. 6 ДЕС е прокламирано, че „Съюзът се основава на принципите на свободата, демокрацията, зачитането правата на човека и основните свободи, както и на правовата държава, като общи за държавите-членки принципи“. Без да води до конкретни изменения в съществуващия механизъм за защита правата на човека, визираната разпоредба издига спазването на тези права до основоположен принцип на европейската интеграция³². Като особена гаранция за спазването на правата на човека е предвиден и специален ред на политически контрол над държавите членки, уреден в чл. 7 ДЕС³³. В съответствие с едно от предложенията, заложили още през 1984 г. в проекта „Спинели“, Договорът от Амстердам предвижда, че в случай на „тежко и продължаващо нарушение“ от една държава членка на предвидените в чл. 6, пар. 1 ДЕС принципи, Съветът може по предложение на 1/3 от държавите членки или на Комисията, с единодушие да ограничи определени права на съответната държава, произтичащи

от правото на ЕС, в това число правото ѝ на глас в Съвета. Предвиденият механизъм на политически контрол е допълнен с Договора от Ница. Ревизията от Ница предвижда възможността да се отправят препоръки до една държава членка в случай на „явен риск от тежко нарушение“ на принципите, постановени в чл. 6, пар. 1 ДЕС. Препоръките могат да бъдат отправени от Съвета с мнозинство 4/5, по предложение на 1/3 от държавите членки, Европейския парламент или Комисията.

6. С ревизията от Амстердам в корпуса норми на първичното право са включени и някои материалноправни разпоредби, които предоставят компетентност за приемане на уредба на производното право по отношение защитата на някои основни права. В частност, на европейската интеграционна система е предоставена властта да приема подробна уредба относно спазването на забраната за дискриминация, с оглед на евентуалното ѝ засягане по причини, свързани с пола, расов или етнически произход, религия или убеждения, инвалидност или сексуална ориентация. Договорът от Амстердам включва в първичното право и нови разпоредби, свързани с гарантирането на равенството на мъжете и жените. С изменение в чл. 2 и чл. 3 ДЕО постигането на равенство между мъжете и жените е издигнато като една от основните цели

³² **Sudre**, Frédéric. La Communauté européenne et les droits fondamentaux après le Traité d'Amsterdam, Vers un nouveau système européen de protection des droits de l'homme ? – In: Jurisclasseur, Édition générale, № 1, janvier 1998, I 100. ³³ **Horspool**, Margot, **Humphreys**, Matthew. European Union Law. 8th edition. Oxford: Oxford University Press, 2014, p. 129 et seq.

279

на европейската интеграция, като ЕС е задължен във всички свои действия да работи за постигането на тази цел³⁴.

7. Приемането на Хартата на основните права по време на Европейския съвет в Ница през декември 2000 година бележи навлизането на конституционализирането защитата правата на човека в правото на ЕС в заключителна фаза. По предложение на Германия Европейският съвет в Кьолн през юни 1999 решава различните права, признати в практиката на Съда, произтичащи от общите конституционни традиции на държавите членки и от международноправните актове, по които те са страна, да бъдат кодифицирани и обединени в един общ акт на правния ред на европейската интеграция – Харта на основните права³⁵. Във възложения от Европейския съвет мандат е посочено, че в Хартата следва да бъдат уредени три категории

права: първата категория, т.нар. права на свобода и равенство, различните процесуални права, гаран тирани от ЕКПЧ и националните конституции; втората категория – правата, произтичащи за гражданите от европейското обединение; третата категория права – според решението на Европейския съвет следва да бъдат „[...]взети предвид социални и икономически права, уредени в Европейската социална харта и в Харта на основните социални права на работниците на Европей ските общности“³⁶.

8. За изработването на Хартата е избран нов способ – формиран е специален работен орган от представители на парламентите и на държавните и правителствени ръководители на държавите членки, на Европейския парламент и Европейската комисия³⁷. При конституирането си новият работен орган сам се определя като „конвент“³⁸. Чрез възприета оригинална формула се търси прида ването на по-широка демократична легитимност на изработването на Хартата, както и постигането на определен символен паралел с приемането на такъв тип актове на национално ниво от различни форми на уредителната власт.

³⁴ **Rideau**, J. Op. cit., p. 363; **Jacqué**, J. P. Op. cit., p. 68-69.

³⁵ Относно контекста на взимането на решение за изготвяне на Хартата на основните права вж. **Anderson**, David, **Cian C. Murpy**. The Charter of Fundamental Rights: History and Prospects in Post-Lisbon Europe. – *EUI Working Papers Law*, 2011/8.

³⁶ Cologne European Council, „Presidency Conclusions“, 3-4 of June 1999.³⁷ Като наблюдатели са включени представители на Съда на ЕС, на Комитета на регионите, на Икономическия и социален комитет, на Европейския омбудсман и на Съвета на Европа. Вж. https://www.europarl.europa.eu/charter/composition_fr.htm#, актуално към 28.03.2021.

³⁸ Относно работата на Конвента и подготовката на проекта за Харта на основните права на Европейския съюз вж. **Deloche-Gaudez**, Florence. La convention pour l'élaboration de la Charte des droits fondamentaux: Une méthode d'avenir ? – *Études et recherches* № 15. Groupement d'études et recherche Notre Europe, 2001.

280

9. Хартата на основните права кодифицира изведените в практиката на Съда на ЕС основни права, но съдържа и някои съществено нови решения, както по отношение на формулираните права, така и по отношение обхвата на тяхната защита. Подобно на ЕКПЧ тя урежда основните граждански и политически права. В нея същевременно се съдържат и разпоредби относно икономическите и социални права, както и някои нови права, възникнали в резултат на социалния прогрес и технологичния напредък, като защитата на околната среда, защитата на потребителите, правото на добра администрация, правата на биоетика, защита на личните данни. От формална страна Хартата не разделя уредените в нея права в съответствие с познатата класическа класификация на граждански и политически права от една страна и социални и икономически, от друга. Тя почива на концепцията

за неделимост на основните права, като ги групира в шест дяла, в съответствие със специфичния предмет, който те имат, свързвайки всяка група с ценностите, на които се основава ЕС³⁹.

10. Особено значение несъмнено има поставянето на социалните и икономически права наравно с гражданските и политически права. Това решение ясно отразява разбирането, че икономическите и социалните права са определящ елемент на европейското обединение, а от друга страна, че европейското обединение има ясно определено социално измерение. С материята на социалните права обаче са свързани и някои от най-сериозните трудности пред постигането на съгласие относно придаване юридическа сила на Хартата, доколкото в различните държави членки съществува различно разбиране за правната същност и механизмите на гарантиране на тези права⁴⁰. За да бъдат включени в Хартата този род права е постигнато компромисно решение, което разделя правата от икономическо и социално естество в две категории: същински субективни права и на права-принципи⁴¹. Така правата, които имат естеството на субективни права, могат да бъдат пряко защитавани по съдебен ред от частноправните субекти, докато правата-принципи имат действие с оглед приета по прилагането им вторична правна уредба на европейско или национално равнище. Те не могат да бъдат защитавани по съдебен ред, освен в случаите, когато актовете на производното право или националното законодателство, прието по прилагането им, ги нарушават⁴².

³⁹ Spaventa, E. Op. cit, p. 237 et seq. ⁴⁰ Беноа-Ромер, Флоранс. Права на човека в Европа и механизми за тяхната защита. – В: *Записки по право на Европейския съюз. Т. 1. Институционно право*. София: Унив. изд. „Св. Климент Охридски“, 2009, с. 158-159.

⁴¹ Вж. **Jacque**, Jean-Paul. Vers une Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. – In: *L'Europe des libertés*, № 4, p. 5.

⁴² Ibid.

11. Конкретните разпоредби на Хартата са формулирани по начин, съответстващ на формулирането на разпоредбите на правнообвързващ акт. Първоначалният замисъл е тя да бъде подписана от държавите членки като част от измененията в Учредителните договори по Договора от Ница. Доколкото Великобритания не приема създаването на каталог на основните права, който се ползва с юридическа сила, Хартата е официализирана като междуинституционално споразумение между Европейския парламент, Съвета и Комисията, които се ангажират в своите действия да зачитат предвидените в нея права⁴³. Макар към момента на прокламирането ѝ по време на Европейския съвет в Ница през 2000 г. на Хартата на основните права да не е дадено обвързващо

действие, тя очевидно е написана като каталог на основните права и свободи, който е предназначен да има юридическа сила.

12. В хода на приемане на т.нар. Европейска конституция или Договор за Конституция за Европа (ДКЕ), инкорпорирането на Хартата на основните права в текста на Учредителните договори се налага като естествено решение, въпреки противопоставянето на Великобритания и Ирландия. Хартата е включена като част II от ДКЕ, без да бъдат извършвани съдържателни промени. Предвидени са определени допълнения, гарантиращи, че обвързващото действие на Хартата няма да има за последица разширяването на компетентността на Съюза – чл. II-111(1) и (2) ДКЕ, също както и разпоредби, даващи насоки относно тълкуването и прилагането на уредените в Хартата права – чл. II-112(4)⁴⁴.

13. До придаването на правообвързващо действие на Хартата, тя все пак не е напълно лишена от ефект в правото на ЕС. На първо място, следва да се има предвид, че трите институции, утвърдили хартата със споразумение, се ангажират да спазват във всички свои действия уредените в нея права. От друга страна, налице са редица случаи, в които генералните адвокати в Съда на ЕС се опитват да утвърдят Хартата като източник на практиката на висшата интеграционна юрисдикция. Така например в заключенията си по делото ВЕСТУ, генералният адвокат Тидзано посочва: „[...] *в спор относно съдържанието и обхвата на едно основно право, не е възможно да се пренебрегват разпоредбите на Хартата, нито очевидното ѝ предназначение да служи, когато съответните разпоредби го позволяват, за основен ориентир за всички субекти – държави членки, институции, физически и юридически*

⁴³ Anderson, David, Murpy, Cian C. Op. cit., p. 2 et seq.

⁴⁴ Вж. Burgorgue-Larsen, Laurence. Ombres et lumières de la constitutionnalisation de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. – *Cahiers de droit européen*, 2004, 40^e année: № 5-6, p. 663-690.

лица – на общностната сцена⁴⁵. Генералният адвокат Леже, в заключенията си по делото Nautala също изтъква, че: „[...] *същността на прокламираните в Хартата права, не позволява тя да бъде считана за обикновено изброяване на морални принципи, което няма последици*“⁴⁶.

В решението си по делото Max mobile, Първоинстанционният съд (ПИС) възприема тази логика и определя, че: „[...] *правото на добра администрация е част от общите принципи на правовата държава* [...] *като това потвърждава чл. 47 от Хартата на основните права*“⁴⁷. В друго свое реше

ние – Philip Moris, ПИС подчертава, че макар да няма обвързващо действие, Хартата „[...]показва значението, което имат в обществения правен ред правата, които прокламира“⁴⁸.

Същевременно Съдът на ЕС дълго време отказва да заеме подобна позиция, независимо от изводите на генералните адвокати, а в някои случаи и позиции те на страните⁴⁹. Едва през 2006 година в решението си по делото Парламента срещу Съвета, C-540/03, Съдът приема, че Хартата на основните права следва да бъде разглеждана като ориентир в тълкуването на приетите от институциите актове по отношение на определени техни елементи, свързани с едно или друго основно право⁵⁰. По думите на самата интеграционна юрисдикция: „[...]макар тази Харта да не е правнообвързващ акт, общественият законодател същевременно ѝ признава определено значение, както потвърждава във второто съображение на директивата, че тя зачита принципите, при знати не само от чл. 8 ЕКПЧ, но също и от Хартата“⁵¹.

14. Блокирането на процеса на ратификация вследствие провала на референдумите за ратификация на Европейската конституция във Франция и Холандия не позволява прието разрешение да породи целените правни последици и придаването на юридическо действие на Хартата на основните права се отлага във времето. Придаването на правнообвързващо действие на Хартата става възможно с Договора от Лисабон, един от централните въпроси в преговорния процес, по който е именно, как да бъде решен проблемът с действието на Хартата. В резултат на позицията на Обединеното кралство, Хартата на основните права не е включена като уредба в основния текст на Учредител

⁴⁵ Заключение на генералния адвокат А. Tizzano, представено на 8 февруари 2001 по делото ВЕСТУ, ECLI:EU:C:2001:81, C-173/99, т. 28.

⁴⁶ Заключение на генералния адвокат Р. Leger, представено на 10 юли 2001 по делото Nautala, C-353/99 P, ECLI:EU:C:2001:392, т. 80.

⁴⁷ Решение от 30 януари 2002, Max.mobil, T-54/99, ECLI:EU:T:2002:20, т. 57.⁴⁸ Решение от 15 януари 2003, Philip Moris International, T-377/00, T-379/00, T-380/00, T-260/01, T-272/01, ECLI:EU:T:2003:6, т. 122.

⁴⁹ Решение от 23 октомври 2003, RTL Television, дело C-245/01, ECLI:EU:C:2003:580.⁵⁰ Решение от 27 юни 2006, Парламента/Съвета, дело C-540/03, ECLI:EU:C:2006:429.⁵¹ Ibid., т. 38.

ните договори. Запазено е същевременно едно от най-значимите разрешения, което ДКЕ предвиждаше – превръщането на Хартата в действащо право на ЕС. Макар да не е част от основния текст на Учредителните договори, според чл. 6, пар. 1 ДЕС Хартата на основните права на Европейския съюз „[...]има същата юридическа сила като Договорите“.

15. Влизането в сила на ХОПЕС с Договора от Лисабон може да се разглежда като закономерен завършек на конституционализирането на правния режим за защита на основните права в правото на ЕС. С придаването на обвързващо действие на Хартата на основните права като част от корпуса норми на първичното право, механизмът на защита на основните права, развит от Съда на ЕС, се консолидира във формална позитивноправна уредба с конституционен ранг, като в основата му бива поставен писан каталог на гарантираните в правния ред на Съюза основни права. Защитата на основните права в ЕС занапред е подчинена на систематизирани общи правила, които се характеризират с по-голяма степен на яснота и точност, отколкото юриспруденцията на Съда, развита преди влизане в сила на Договора от Лисабон. Същевременно придаването на обвързващо действие на Хартата на основните права не води до кардинална промяна на правния режим на защита на основните права, макар в практиката на висшата интеграционна юрисдикция по прилагане на Хартата след 2009 година да се наблюдават някои нови тенденции на еволюция на създадения от Съда механизъм, които са предмет на анализ в следващите раздели на настоящата студия.

От значение е да се подчертае, че макар да придава обвързващо действие на Хартата като я утвърждава като основен инструмент на правния режим за защита на основните права в правото на ЕС, Договорът от Лисабон запазва и разпоредбата на чл. 6, пар. 3 ДЕС, която определя, че основните права са защитени в правния ред на ЕС като общи принципи на правото. В тази връзка интерес представлява въпросът, какво е съотношението между Хартата и общите принципи на правото като елементи на правния режим за защита на основните права след влизане в сила на Договора от Лисабон? Въпреки различни опити в доктрината да се обоснове, че предвид на чл. 6, пар. 1 и чл. 6, пар. 3 ДЕС след влизане в сила на Хартата в правния ред на ЕС действат два паралелни механизма за защита на основните права – този на Хартата, от една страна, и този на общите принципи на правото, от друга, подобен прочит не намира опора в практиката на Съда⁵².

⁵² Относно различните предлагани тези, свързани с паралелното съществуване на два автономни механизма на защита, вж. **Hancox**, Emily. *The Relationship Between the Charter and the General Principles: Looking Back and Looking Forward*. – *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, Vol. 22, 2020, p. 236 et seq.

Наред с това допускането на подобно положение би противоречало на цялостната логика на развитие на правния режим за защита на основните права до влизане в сила на Хартата, а от друга, не би съответствало на целите, с

оглед на които е приета Хартата на основните права⁵³. Като се има предвид, че общите принципи на правото са изведени от Съда на ЕС като източник на основните права при липсата на изрична уредба на тези права в Учредителните договори, а от друга страна, като се отчете, че Хартата е приета, за да се установи собствена материалноправна уредба на ЕС, като се гарантира необходимата степен на видимост, яснота и точност относно правата на частноправните субекти и редът на тяхната защита, то оправдано може да се предположи, че Хартата надгражда и замества общите принципи като източник на уредените в нея права⁵⁴. В този смисъл недвусмислено говори и развитата от Съда на ЕС практика в проблематиката на защита на основните права след влизане в сила на Хартата, в рамките на която преценката за съответствие на отнасяните до съда спорни мерки на ЕС или на държавите членки с едно или друго основно право почива на позоваване на Хартата на основните права, а доколкото са релевирани елементи от по-ранната практика на Съда, свързани с общите принципи на правото, това се прави, за да се определи точното съдържание и условия на приложение на уредените в Хартата права⁵⁵. Също временно, следва да се приеме, че предвид на предписанието на чл. 6, пар. 3 ДЕС общите принципи на правото не са напълно лишени от възможността да проявят действие като самостоятелен източник на правото. Оправдано е да се поддържа, че те се очертават като допълващ източник на защитата на основните права след влизане в сила на Хартата, който може да има значение в случаите, когато се поставя въпросът за признаването на нови права, които не са предмет на уредба в ХОПЕС⁵⁶. В същия смисъл са и обяснителните бе

⁵³ Ibid., p. 238-240.

⁵⁴ Вж. в същия смисъл **Hancox**, E. Op. cit., p. 240 et seq.

⁵⁵ Решение от 9 ноември 2010, Volker und Markus Schecke et Eifert, C-92/09 и C-93/09, ECLI:EU:C:2010:662, 45-92; Решение от 1 март 2011, Association Belge des Consommateurs Test-Achats e.a., C-236/09, ECLI:EU:C:2011:100, т. 16-32; Решение от 13 май 2014, Google Spain и Google, C-131/12, ECLI:EU:C:2014:317, т. 68; Решение от 30 април 2014, FLSmidth, C-238/12 P, ECLI:EU:C:2014:284, т. 113; Решение от 17 юли 2014, Sánchez Morcillo и Abril García, C-169/14, ECLI:EU:C:2014:2099, т. 48; Решение от 9 март 2017, Milkova, C-406/15, ECLI:EU:C:2017:198, т. 50-54.

⁵⁶ Вж. **Picod**, Fabrice. La hiérarchisation des sources au sein de l'article 6 TUE. – In: **Tinière**, Romain, **Viale**, Claire (dir.). La protection des droits fondamentaux dans l'Union européenne. Entre évolution et permanence. Bruxelles: Bruylant, 2015, p. 52 et seq.; **Besselink**, Leonard. The protection of Fundamental Rights Post-Lisbon: The Interaction between the EU Charter of Fundamental Rights, the ECHR and National Constitutions. – In: *Report of the 25th FIDE Congress*, 2012, p. 13; **Tridimas**, T. Fundamental Rights, General Principles of EU Law, and the Charter. – *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, Vol. 16, 2014, p. 377; European Convention – Commentary on Arts 1-16 of the Draft Constitutional Treaty – CONV 528/03, p. 13.

лежки към проекта за Европейска конституция, в които е посочено, че целта на разпоредба на чл. 7, пар. 3 ДКЕ, която съответства на чл. 6, пар. 3 ДЕС е: „[...] да поясни, че включването на Хартата [в Европейската конституция] не ограничава Съда, като стъпва на тези източници да признава и допълва основни права, които могат да се оформят от бъдещите развития на ЕКПЧ и общите конституционни традиции. Това съответства на класическата конституционна доктрина, която никога не разглежда каталозите на основ ните права в конституциите като изчерпателни, като по този начин позволява развитието чрез съдебната практика на допълнителни права, когато обществата се променят“⁵⁷.

В светлината на някои решения на Съда на ЕС, свързани с прилагането на Хартата в отношения между частноправни субекти може също да се допусне, че общите принципи на правото могат да имат значение на субсидиарен източник на правото и когато отделни елементи на уредено в Хартата основно право не са предмет на ясна или изчерпателна уредба. В такава хипотеза позоваването на даден общ принцип, признат в практиката на Съда, в съчетание с разпоредби на ХОПЕС, позволява да бъде осигурена защита на частните лица въпреки липсата на изчерпателно, ясно и точно предписание в самата Харта⁵⁸. Според някои авторитетни представители на доктрината общите принципи на правото могат да се прилагат като субсидиарен източник и в отношенията с институциите на ЕС и националните органи, с оглед запълване на празноти в изрично установената уредба на едно или друго основно право, което съответства на преди това развит в практиката на Съда общ принцип⁵⁹.

III. Обхват на действие на Хартата на основните права на Европейския съюз

1. Същността на правния режим за защита на основните права, развит в правния ред на европейската интеграция, се проектира в това, че спазването на гарантираните в Хартата права е определящо условие за действителността на актовете на институциите на публична власт, подчинени на правото на ЕС. Според чл. 51, пар. 1 ХОПЕС разпоредбите на Хартата обвързват институциите, органите, службите и агенциите на Съюза, както и държавите членки,

⁵⁷ European Convention – Commentary on Arts 1-16 of the Draft Constitutional Treaty – CONV 528/03, p. 13. <http://european-convention.europa.eu/pdf/reg/en/03/cv00/cv00528.en03.pdf>, актуално към 28.03.2021.

⁵⁸ Вж. в този смисъл **Hancox**, E. Op. cit., p. 25 et seq.

⁵⁹ Вж. относно съотношението между общия принцип на ефективна съдебна защита и изричната уредба на правото на ефективни правни средства за защита в Хартата **Prechal**, Sasha. The Court of Justice and Effective Judicial Protection: What has the Charter Changed? – In: **Paulussen**, Christophe, Tamara **Takacs**, Vesna **Lazic**, Ben **Van Rompuy** (eds.). Fundamental Rights in International and European Law. The Hague: Asser Press, 2016, p. 143 – 157.

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 Договорите компетенции на Съюза. Съдът на ЕС е имал повод да изясни, че Хартата проявява обвързващо действие спрямо институциите на ЕС и приравнените на тях звена на институционалната система на Съюза не само когато приемат актове на правото на ЕС, но също и в хипотези, когато действат в рамките на сключено извън правния ред на ЕС международно споразумение, което възлага на съответната институция определени функции⁶⁰.

2. Прилагането на Хартата е обусловено от подвеждането на конкретните хипотези на отношения, в които стои въпросът за зачитане на дадено основно право, към нейното приложно поле. Възможността частноправните субекти да се позовават на Хартата на основните права съответно е предпоставена от положението тези субекти да търсят защита на гарантирани в нея права пред институционални структури на ЕС или пред органи на държавите членки, с оглед настъпването на конкретни правни последици в правната им сфера.

3. Приложното поле на Хартата на основните права се определя от конкретни предпоставки, обуславящи персоналното, времевото, пространственото и материалното ѝ приложение⁶¹. Персоналното приложно поле на Хартата варира за конкретните, уредени в нея права и следва да бъде конкретно определяно за всяко отделно право. По-голямата част от уредените основни права са гарантирани на всички физически лица, попадащи под действието на правото на ЕС или на правото на държава членка при условията на чл. 51, пар. 1 от Хартата⁶². Други гарантирани права са права на гражданите на ЕС, които имат за цел да осигурят участието им в социалните и икономически измерения на европейската интеграция или във формирането на институциите на ЕС и упражняването на техните публичноправни властови правомощия⁶³. Някои от гарантираните права са приложими и по отношение на юридическите лица⁶⁴.

4. Териториалното приложно поле на Хартата следва териториалното приложно поле на правото на ЕС, определено в Учредителните договори. Съдът на ЕС изрично е определил, че териториалното приложно поле на Хартата на

⁶⁰ Решение от 20 септември 2016, *Ledra Advertising*, C-8/15 P à C-10/15 P, ECLI:EU:C:2016:701, т. 55-60.

⁶¹ Вж. **Benoît-Rohmer**, Florence. *Chronique UE et droits fondamentaux – Champ d'application de la Charte (art. 51)*. – *RTDeur. Revue trimestrielle de droit européen*, № 2,

⁶² Вж. например правата от Дял I „Достойнство“ или Дял II „Свободи“. ⁶³ Вж. например правата, уредени в чл. 39, 40, 45, 46 от Дял V „Гражданство“. ⁶⁴ Вж. например чл. 16, 17, 20, 28, 41, 42, 43, 44, 47 от Хартата.

основните права не е ограничено по отношение на Обединеното Кралство и Полша⁶⁵. Интерес представлява въпросът за евентуалното извънтериториално действие на Хартата на основните права. Въпреки че този въпрос не е изрично разгледан в практиката на висшата интеграционна юрисдикция до настоящия момент, подобно действие не може да бъде изключено. Така например, ако в рамките на едно отношение, свързано с територията и правната система на трета страна са налице елементи, попадащи под действието на гарантирано в Хартата право и това отношение протича под контрола на институция или орган на ЕС, или на държава членка, действаща в приложното поле на Хартата, то съответните, произтичащи от правото гаранции ще могат да бъдат релевирани⁶⁶.

5. Що се отнася до темпоралното приложно поле на Хартата на основните права, следва да се отбележи, че макар тя да е в сила от 1.12.2009 г., Съдът на ЕС е преценявал съответствието с гарантирани в нея права и по отношение на актове, приети преди влизането ѝ в сила⁶⁷.

6. В практическо отношение като най-голямо затруднение при прилагане на Хартата се очертава определянето на материалното ѝ приложно поле⁶⁸. Това затруднение произтича от една страна от действието на Хартата по отношение на държавите членки, а от друга страна, от възприетия от авторите на Хартата подход на обособяване на две групи права – същински субективни права и права-принципи.

С оглед на разпоредбата на чл. 51, пар. 1 ХОПЕС уредените в Хартата права обвързват институциите и останалите звена на институционалната система на ЕС, когато приемат актове, а от друга страна, държавите членки, „[...]единствено, когато те прилагат правото на Съюза“. Същевременно, чл. 53 от Хартата определя, че никоя разпоредба в нея „[...]не трябва да се тълкува като огра

⁶⁵ Решение от 21 декември 2011, N. S. е.а., C-411/10 и C-493/10, ECLI:EU:C:2011:865, т. 119 и т. 120. По отношение на Великобритания произнасянето касае периода преди доброволно оттегляне на страната от ЕС.

⁶⁶ Вж. Заключение на Генералния адвокат M. Whatlet, представено на 13 септември 2016 по делото Съветът с. Front Polisario, C-104/16, ECLI:EU:C:2016:677, т. 270 и 271. Вж. също **Moreno-Lax**, Violeta, **Costello**, Catherine. The Extraterritorial application of the EU Charter of Fundamental Rights. – In: **Peers**, Steeve, Tamara **Hervey**, Jeff **Kenner**, Angela

Ward. The EU Charter of Fundamental Rights: A commentary. Oxford: Hart Publishing, 2014, p.1657 et seq.

⁶⁷ Вж. например Решение от 9 ноември 2010, Volker und Markus Schecke et Eifert, C-92/09 и C-93/09, Rec. 2010, ECLI:EU:C:2010:662.

⁶⁸ Относно определяне приложното поле на Хартата на основните права на Европейския съюз вж. също **Семов**, Атанас. Определяне приложимостта на Хартата на основните права на Европейския съюз. – *Общество и право*, 2020, № 8, с. 4 и сл.

288

ничаваща или накръняваща права на човека и основни свободи, които в съответствие с 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“.

Предвид на това, можеше да се предполага,

че доколкото преди влизане в сила на Хартата, Съдът на ЕС беше приел, че развитието в практиката му режим на защита на основните права е приложим и по отношение на държавите членки, когато действат в приложното поле на право то на Съюза, то чл. 51, пар. 1 ХОПЕС, тълкуван във връзка с чл. 53 от Хартата, няма да има за последица да ограничи преди това достигнатото равнище на защита и съответно ще бъде тълкуван разширително. Това положение изглежда беше потвърдено в един първи етап от висшата интеграционна юрисдикция в решението по делото Åkerberg Fransson⁶⁹. По думите на Съда: „[...]17. В това отношение следва да се припомни, че приложното поле на Хартата спрямо дейността на държавите членки е определено в член 51, параграф 1 от същата, съгласно който разпоредбите на Хартата се отнасят за държавите членки единствено когато те прилагат правото на Съюза.

18. Така този член от Хартата потвърждава практиката на Съда относно степенята, до която дейността на държавите членки трябва да се съобразява с изискванията, произтичащи от гарантираните в правния ред на Съюза основни права.

19. Всъщност от постоянната практика на Съда по същество следва, че основните права, гарантирани в правния ред на Съюза, трябва да се прилагат във всички случаи, уредени от правото на Съюза, но не и извън тези случаи. В тази връзка Съдът вече е припомнял, че не може да преценява с оглед на Хартата национална правна уредба, която не попада в обхвата на правото на Съюза. От друга страна, когато такава уредба попада в обхвата на посоченото право, във връзка с преюдициалното запитване Съдът трябва да даде всички насоки за тълкуване, необходими за преценката на националната юрисдикция относно това дали тази правна уредба е съобразена с основните права, чието спазване Съдът гарантира (вж. по-специално Решение от 18 юни 1991 г. по дело ERT, C-260/89, Recueil, стр. I-2925, точка 42, Решение от 29 май 1997 г. по дело Kremzow, C-299/95, Recueil, стр.

I-2629,

точка 15, Решение от 18 декември 1997 г. по дело *Annibaldi*, C-309/96, *Recueil*, стр. I-7493, точка 13, Решение от 22 октомври 2002 г. по дело *Roquette Frères*, C-94/00, *Recueil*, стр. I-9011, точка 25, Решение от 18 декември 2008 г. по дело *Sopropé*, C-349/07, *Сборник*, стр. I-10369, точка 34, Решение от

15 ноември 2011 г. по дело *Dereci* и др., C-256/11, *Сборник*, стр. I-11315, точка 72 и Решение от 7 юни 2012 г. по дело *Винков*, C-27/11, точка 58). 20. Тази дефиниция на приложното поле на основните права на Съюза се потвърждава от разясненията по член 51 от Хартата, които съгласно член 6,

⁶⁹ Решение от 26 февруари 2013, *Åkerberg Fransson*, C-617/10, ECLI:EU:C:2013:105.

289

параграф 1, трета алинея ДЕС и член 52, параграф 7 от Хартата трябва да се вземат предвид при нейното тълкуване (вж. в този смисъл Решение от 22 декември 2010 г. по дело *DEB*, C-279/09, *Сборник*, стр. I-13849, точка 32). Съгласно посочените разяснения „задължението да се зачитат основните права, определени в рамките на Съюза, обвързва държавите членки един ствено когато те действат в приложното поле на правото на Съюза“. 21. Ето защо, доколкото гарантираните от Хартата основни права трябва да се зачитат, когато националната правна уредба попада в приложното поле на правото на Съюза, не може да е налице положение, което се обхваща от това право, но при което посочените основни права са неприложими. Приложимостта на правото на Съюза включва приложимостта на основните права, гарантирани от Хартата⁷⁰.

Изведеното от Съда тълкуване позволява да се поддържа, че всички актове и действия на държавите членки следва да зачитат уредените в Хартата основни права, ако отношенията, които са предмет на съответните актове или действия, попадат в приложното поле на правото на ЕС. Казано с други думи, винаги, когато правото на Съюза е приложимо в една държава членка, било защото съществува обща европейска уредба, която урежда конкретна хипотеза на отношение, било защото е налице национална мярка, попадаща в приложното поле на Учредителните договори или акт на производното право, макар държавата да не прилага непосредствено разпоредби на правото на ЕС, държавите членки ще бъдат обвързани да зачитат уредените в Хартата права и да осигурят тяхното проявление в съответната хипотеза. Същевременно, кога то дадено отношение не е уредено и не попада в приложното поле на правото на Съюза, произтичащите от Хартата гаранции за защита на основните права няма да бъдат противопоставими на

държавите членки⁷¹.

Така очертаните особености по прилагане на ХОПЕС налагат извода, че Хартата на основните права не определя универсален общ европейски стандарт за тяхната защита и няма за цел да регулира самата проблематика на основните права, а е насочена към гарантирането на предвидените в нея права при приемането и прилагането на правото на ЕС⁷². По думите на Съда: „[...] *целта на защитата на основните права в правото на Съюза е да се гарантира ненарушаването на тези права в областите на дейност на Съюза, не*

⁷⁰ Ibid.

⁷¹ Вж. в този смисъл Определение от 12 юли 2012 г. по дело Cingà и др., C-466/11, ECLI:EU:C:2012:46, т. 26. ⁷² **Neframi**, Eleftheria. Quelques réflexions sur l'application de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. – In: **Brunssessen**, Bertrand, **Picod**, Fabrice, **Roland**, Sébastien, (dir.). L'identité du droit de l'Union européenne, Mélanges en l'honneur de Claude Blumann. Bruxelles: Bruylant, 2015, p. 431 et seq.

290

*зависимо дали поради действие на Съюза, или във връзка с прилагането на правото на Съюза от държавите членки*⁷³.

В случаите, когато правото на Съюза е приложимо от друга страна, уредените в Хартата права следва да имат еднообразно тълкуване и да се прилагат при определен минимален стандарт като равнище и обхват на защита във всички държави членки на ЕС. Според висшата интеграционна юрисдикция това е необходимо, за да „[...] *не се допусне закрилата на основните права, която може да бъде различна според съответното национално право, да за сегне единството, предимството и ефективността на правото на Съюза*“⁷⁴.

7. Като се има предвид изведената по-горе наглед ясна формула за приложимостта на режима на защита на основните права, установен в правото на ЕС, следва се подчертае, че в последващата практиката на Съда на ЕС относно прилагането на Хартата са изведени някои тълкувания, които в действителност подчиняват на допълнителни елементи привързването на една хипотеза към приложното поле на правото на Съюза, а оттам, възможността на частноправните субекти да търсят защита на гарантираните им основни права. В решението си по делото Siragusa висшата интеграционна юрисдикция приема, че понятието „прилагане на правото на Съюза“ по смисъла на член 51 ХОПЕС: „[...] *предполага съществуването на известна степен на връзка, надхвърляща сходството между разглежданите области или прякото въздействие на една от областите върху другата*“⁷⁵. Това тълкуване

относно приложното поле на основните права, защитени в правото на ЕС, се потвърждава според Съда от разясненията по чл. 51 от Хартата, които съгласно чл. 6, пар. 1, ал. 3 ДЕС и чл. 52, пар. 7 от Хартата трябва да се вземат предвид при нейното тълкуване. Като стъпва на тази основа Съдът на ЕС определя, че за да се установи дали дадена национална уредба е свързана с прилагането на правото на Съюза по смисъла на чл. 51 ХОПЕС, следва да бъде направена преценка: 1) доколко националната правна уредба има за цел да приложи разпоредба или акт на правото на ЕС; 2) какво е естество на националната правна уредба и 3) дали нейните цели не са различни от тези, към които е насочен актът или разпоредбата на правото на Съюза, с прилагането на който или която, националната мярка е свързана⁷⁶. Нещо повече, според Съда, доколкото в правото на ЕС съществува обща уредба в дадена материя, в преценката за наличието на необходимата степен на връзка за прилагане на Хартата с конкретна хипотеза, в която съществува и национална уредба, следва също да отчете, дали

⁷³ Решение от 6 март 2014, Siragusa, C-206/13, ECLI:EU:C:2014:126, т. 31.

⁷⁴ Решение от 26 февруари 2013, Melloni, C-399/11, ECLI:EU:C:2013:107.

⁷⁵ Решение от 6 март 2014, Siragusa, C-206/13, ECLI:EU:C:2014:126, т. 24.

⁷⁶ Ibid., т. 25.

общата уредба на ЕС възлага на държавите членки конкретни задължения във връзка с определящото за конкретната хипотеза положение⁷⁷. В същата перспектива на утвърждаване на допълнителни критерии за привързване на протичащите в държавите членки правоотношения към приложното поле на правото на ЕС с оглед защита на основните права, гарантирани в ХОПЕС, в практиката на Съда се очертават серия решения, с които се налага един видимо рестриктивен прочит на чл. 51, пар. 1 от Хартата и по същество се ревизира по-рано развитата практика по делата *Wacahuf*⁷⁸, *ERT*⁷⁹ и *Bostok*⁸⁰. Така например в решението по делото *Ročlava* висшата интеграционна юрисдикция отклонява отправено преюдициално запитване от испански съд, с което се иска да се направи тълкуване с оглед преценка съответствието с чл. 30 ХОПЕС на предвиден в испанското законодателство особен вид безсрочен трудов договор за насърчаване на предприемачеството с едногодишен срок за изпитване, като приема, че не е компетентна да се произнесе, тъй като в отнесената до нея хипотеза не се прилага правото на Съюза⁸¹. Същевременно, както в това дело, така и в по-ранни свои решения, Съдът на ЕС е приел, че закрилата на работниците при прекратяване на трудовия договор е едно от средствата за постигане на целите, посочени в член 151 ДФЕС, и законодателят на Съюза е компетентен в тази материя, съгласно условията, поставени в чл. 153, пар. 2 ДФЕС⁸². Според Съда обаче,

привързването на едно конкретно положение към приложното поле на правото на ЕС, а оттам и прилагането на гарантираните в Хартата права към него, предполага наличието на конкретни мерки на производното право, които регулират съответното положение. Така Съдът на ЕС ясно разграничава наличието на разпоредби на Договорите, с които се предоставя компетентност от съществуването на уредба, приета въз основа на тази компетентност, като обвързва прилагането на Хартата със съществуването на уредба на производното право, приета при упражняване на компетентността.

Отново в рестриктивна логика относно определяне приложното поле на Хартата на основните права Съдът приема в решението по делото *Julian Hernández*, че не влиза в приложното поле на правото на ЕС спор, свързан с прилагане на национална правна уредба в Кралство Испания, приета като мярка на транспониране на директива на ЕС, доколкото конкретните нацио

⁷⁷ Ibid., т. 26.

⁷⁸ Решение от 13 юли 1989, *Wachauf*, 5/88, ECLI:EU:C:1989:321.

⁷⁹ Решение ERT, цит.

⁸⁰ Решение от 24 март 1994, *Bostock*, C-2/92, ECLI:EU:C:1994:116. Отн. рестриктивното тълкуване на приложното поле на Хартата вж. *Ovádek*, Michal. Le champ d'application de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et les États membres: la malédiction du critère matériel. – *Journal de droit européen*, 2017, p. 387 et seq.

⁸¹ Решение от 5 февруари 2015, *Nistahuz Poclava*, C-117/14,

ECLI:EU:C:2015:60 ⁸² Ibid., т. 41.

292

нални разпоредби, във връзка с които е отправено запитването, излизат извън задълженията на държавите членки за транспониране на директивата⁸³. В друго свое решение – *TSN*, висшата интеграционна юрисдикция извежда тълкуване, по смисъла на което, когато държавите членки приемат национална уредба по прилагането на обща европейска уредба, установяваща минимални изисквания в дадена материя, и съответно, в рамките на националната уредба са предвидени допълнителни и по-строги правила, които надхвърлят минималния европейски стандарт, без да го нарушават, тези допълнителни правила не попадат в приложното поле на правото на ЕС и не могат да бъдат предмет на преценка с оглед зачитане на гарантирани в Хартата права, ако не са свързани с изпълнение на конкретно задължение, произтичащо от общата европейска уредба⁸⁴. Така Съдът на ЕС по същество преразглежда изведената в решението *Bostock* формула, като ограничава задължението на държавите членки да гарантират основните права на частноправните субекти единствено до тези ситуации, в които са налице приложими разпоредби с директен ефект на първичното право или актове на производното право, уреждащи съответното отношение, и още повече, изисква допълнителна преценка *ad casum* за това, дали конкретното отношение влиза в обхвата на

задълженията, произтичащи от общата европейска уредба, дори то обективно да е възникнало във връзка с нейното прилагане⁸⁵.

Същевременно Съдът на ЕС все пак потвърждава, че когато прилагат предвидени във вътрешното право санкции за нарушаване на елементи на правната уредба на ЕС, дори те да не са определени или непосредствено изисквани от правната уредба на Съюза, държавите членки се намират в приложното поле на правото на ЕС и са длъжни да зачитат установените в ХОПЕС права⁸⁶. Някои от по-новите решения в линията на юриспруденция, свързана с прилагане на Хартата, позволяват също да се заключи, че попадат в приложното поле на правото на ЕС и национални мерки, приети по прилагане на обща европейска уредба, предоставяща на държавите членки възможност за избор между различни общо предвидени мерки или приети във връзка с уредба на ЕС, оставяща на държавите право на свободна преценка за мерките по пости

⁸³ Решение от 10 юли 2014, Julian Hernández e.a., C-198/13, ECLI:EU:C:2014:2055, т. 32-37.

⁸⁴ Решение от 19 ноември 2019, TSN, C-609/17 и C-610/17, ECLI:EU:C:2019:981, т. 42-55. ⁸⁵ Вж. в този смисъл **Nivard**, Carole. Les conditions d'application de la Charte des droits fondamentaux. – In: **Blad**, Abdelwahab, **Parisot**, Valérie, (dir.). La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, Bilan d'application. Droit et Justice. Limal : Anthemis, 2018, p. 50-54.

⁸⁶ Решение от 16 май 2017, Berlioz Investment Fund, C-682/15, ECLI:EU:C:2017:373, т. 32-42.

гането на общо определени в правото на Съюза изисквания⁸⁷. Потвърждава се също развитата преди влизане в сила на Хартата на основните права практика на Съда, по смисъла на която влизат в приложното поле на правото на ЕС и хипотезите на прилагане на предвидени или признати в правото на Съюза изключения и ограничения от основните свободи на движение, а в по-широк план, от прилагането на каквато и да е обща европейска уредба⁸⁸.

8. Изведените от Съда тълкувания във връзка с прилагането на Хартата на основните права обаче не могат да бъдат разглеждани изолирано от вече развитата практика относно приложното поле на правото на ЕС и очертаните в нея основни случаи, при които национални мерки попадат в това приложно поле. В общ план, отвъд все по-казуистичния подход в решенията, поставени след влизане в сила на Хартата, привързването на едно отношение към приложното поле на интеграционното право винаги е било обуславяно от наличието на приложима към съответното отношение норма на правото на ЕС. Оттам нататък, привързването на дадено отношение към полето на

действие на правото на Съюза би могло да произтича от най-простата хипотеза на пряко действие на тази норма или норми, от прилагането им чрез актове на националните органи или от наличието на пречка за прилагането им, било поради прякото им нарушаване чрез вътрешноправни мерки, било поради косвеното ограничаване на действието им от националното право, било поради неизпълнението на задължение за осигуряване прилагането на съответната европейска норма от държавата членка. Съвсем не са изолирани хипотези тези случаи в практиката на Съда, когато към приложното поле на Учредителните договори са привързани спорове, в които основен елемент са определени национални разпоредби, приети в материи, в които не е налице упражнена компетентност на ЕС или дори, приети в поле на запазена за държавите членки компетентност⁸⁹. От друга страна, съвсем не са изолирани и случаите, в които висшата интеграционна юрисдикция определя за противоречащи на правото на Съюза национални норми, приети в област на запазена

⁸⁷ Решение от 13 май 2017, Florescu e.a., C-258/14, ECLI:EU:C:2017:448, т. 48; Решение по съед. дела TSN, C-609/17 и C-610/17, цит., т. 50.

⁸⁸ Решение от 30 април 2014, Pfleger e.a., C-390/12, ECLI:EU:C:2014:281, т. 35-36; *grêd du 13 septembre 2016, Rendón Marín (C-165/14)* ECLI:EU:C:2016:675, т. 74-82; Решение по съед. дела N.S., C-411/10 и C-493/10, цит., т. 119 и 120.

⁸⁹ Решение от 11 ноември 1981, Casati, 203/80, ECLI:EU:C:1981:261 ; Решение от 3 юли 1980, Pieck, 157/79, ECLI:EU:C:1980:179 ; Решение от 12 декември 1989, Messner, 265/88, ECLI:EU:C:1989:632 ; Решение от 25 юли 1991, Stoeckel, C-345/89, ECLI:EU:C:1991:324; Решение от 13 юли 2000, Albore, C-423/98, ECLI:EU:C:2000:40; Решение от 6 октомври 2015, Delvigne, C-650/13, ECLI:EU:C:2015:648.

294

компетентност, които косвено препятстват ефективното прилагане на правото на Съюза⁹⁰.

9. Възприетата от Съда на ЕС ограничителна линия на юриспруденцията относно прилагането на Хартата на основните права може би има своето обяснение в цялостния контекст на развитие на европейската интеграция през последните 10 години и вероятно цели да предотврати обвързването на държавите членки със задължения въз основа на тълкуване на разпоредби на Хартата, без съществуването на самостоятелна материалноправна уредба, усътановена било в първичното право, било в акт, приет от институциите на ЕС⁹¹. Зад нея може да се крие и стремеж да бъде регулиран оптимално достъпът до Съда, за да не се достигне до „претоварването“ му с преюдициални запитвания, в които се поставят въпроси за зачитане на основни права. Независимо от това, какво точно диктува ограничителната линия на юриспруденцията относно защитата на основните права обаче,

следва да се подчертае, че извеждането на допълнителни критерии за преценка привързването с приложното поле на правото на Съюза на спорове, в които се поставя въпросът за защита на основни права, спрямо тези, които са ясно установени в досегашната практика на Съда, крие съществена опасност от създаването на противоречива съдебна практика на националните съдилища относно определяне приложното поле на правото на ЕС, а оттам от засягане ефективното действие на правото на Съюза в държавите членки. Подобна „съдебна политика“ не отговаря и на високо заявените цели и ценности на ЕС, да гарантира ефективната защита на основните права и да утвърждава върховенството на правото като своя основна ценност.

10. Като се има предвид общата практика на Съда по дела, в които се е поставял въпросът, дали даден спор влиза в приложното поле на правото на ЕС, може да бъде предложена следната класификация на случаите, в които едно отношение може да попадне в приложното поле на правото на Съюза, а оттам, да бъде правена преценка за зачитането на гарантирано в Хартата основно право:

1) едно отношение винаги би било свързано с полето на действие на правото на ЕС, ако в него е налице конкретна хипотеза на прилагане на акт или разпоредба на правото на Съюза, който се характеризира с директен ефект, независимо, дали ще бъде налице конкретен национален акт, свързан с прила

⁹⁰ Решение от 25 февруари 1988, Drexel, 299/86, ECLI:EU:C:1988:103 ; Решение от 2 февруари 1989, Cowan, 186/87, ECLI:EU:C:1989:47 ; Решение от 11 януари 2013, Soukupová, C-401/11, ECLI:EU:C:2013:223.

⁹¹ Вж. в този смисъл Nivard, C., Op. cit., p. 54.

гането на съответната европейска уредба⁹², акт или действие, който я нарушава⁹³ или бездействие да бъде осигурено прилагането на европейската уредба⁹⁴; 2) попадат в приложното поле на правото на ЕС и тези случаи, при които са налице актове или разпоредби, които не се характеризират с директен ефект, но по отношение на тяхното приложение са приети национални мерки⁹⁵; 3) попадат в приложното поле на правото на ЕС също хипотезите, в които са налице актове или разпоредби на правото на ЕС, които нямат директен ефект, но държавата членка приема акт или извършва действие, което пряко или косвено влиза в разрез със съответните елементи на европейска уредба, по начин да пречат ефективното ѝ приложение⁹⁶;

4) влизат в обхвата на действие на правото на Съюза още тези случаи, при които държавите членки бездействат да осигурят прилагането на актове или

разпоредби на правото на ЕС, които не се характеризират с директен ефект и по отношение на които е налице ясно задължение за постигане на ефективен резултат⁹⁷;

5) попадат в приложното поле на правото на ЕС и всички хипотези на налагане на санкционни мерки, свързани с нарушения на правото на ЕС, дори когато съответните санкции не са установени в общата европейска уредба, а са приети самостоятелно от държавите членки⁹⁸;

6) накрая, относими към приложното поле на правото на Съюза са и всички хипотези, в които държавите членки прилагат предвидени в правото на ЕС изключения или допустими ограничения от общата европейска уредба, или се ползват от признати в съдебната практика основания за ограничаване действието на уредбата на ЕС⁹⁹.

11. Извеждането на допълнителни казуистични критерии, които целят да ограничат приложимостта на която и да е от посочените по-горе формули на

⁹² Решение от 21 януари 2016, Eturas e.a., C-74/14, ECLI:EU:C:2016:42. ⁹³ Решение от 19 юни 1990, Factortame, C-213/89, ECLI:EU:C:1990:257. ⁹⁴ Решение от 9 декември 1997, Комисията с. Франция, C-265/95, ECLI:EU:C:1997:595. ⁹⁵ Определение от 8 май 2014, Stefan, C-329/13, ECLI:EU:C:2014:815; Решение от 27 март 2014, UPC Telekabel Wien, C-314/12, ECLI:EU:C:2014:192; Решение от 25 май 2016, Meroni, C-559/14, ECLI:EU:C:2016:349.

⁹⁶ Решение от 18 декември 1997, Inter-Environnement Wallonie, C-129/96, ECLI:EU:C:1997:628.

⁹⁷ Решение от 19 ноември 1991, Francovich и Bonifaci, C-6/90 и C-9/90, ECLI:EU:C:1991:428; Решение от 21 септември 1989, Комисията срещу Гърция, 68/88, ECLI:EU:C:1989:339. ⁹⁸ Решение Åkerberg Fransson, цит.; Решение от 26 септември 2013, Texdata Software, C-418/11, ECLI:EU:C:2013:588; Решение от 17 декември 2015, WebMindLicenses, C-419/14, ECLI:EU:C:2015:832.

⁹⁹ Вж. Решение от 28 октомври 1975, Rutili, 36/75, ECLI:EU:C:1975:137; Решение от 11 юли 2002, Carpenter, C-60/00, ECLI:EU:C:2002:434, т. 40.

296

привързване на отношения към полето на действие на правото на ЕС, не е рационално оправдано в контекста на развиваната в продължение на десети ления практика на висшата интеграционна юрисдикция относно действието на Учредителните договори и възможните ситуации на противоречие с тях или с правната уредба, приета от европейските институции по приложение то им. Прилагането на подобен подход не способства за доброто познаване и ефективното прилагане на правото на Съюза, а в по-широк план, създава предпоставки за ерозиране на публичната легитимност на ЕС, подравяйки доверието в европейския проект и неговите правни измерения точно сред тези частноправни субекти, които са ангажирани в най-висока степен с европейската идея и прилагането на правото на ЕС в отделните държави членки.

IV. Позоваване на Хартата на основните права на Европейския съюз

1. Въпреки че почива на принципа на единство в уредбата на основните права и не установява каквато и да е йерархична категоризация на уредените в нея права, Хартата съдържа права, които имат различно естество, произтичат от различни източници и подлежат на прилагане по различен начин. Освен изрично уреденото в чл. 52, пар. 5 ХОПЕС разграничаване между същински субективни права и права-принципи, в Хартата се съдържат права, произтичащи от изграждането на Вътрешния пазар, права свързани с института на гражданството на ЕС и „класически“ основни права, произтичащи от общите конституционни традиции на държавите членки, ЕКПЧ или други международноправни актове. Така, ако защитата на една част от класическите основни права се проявява в задължение на институциите на ЕС или на държавите членки да зачитат изискванията, произтичащи от тези права във всички свои актове или действия и нарушаването на това задължение влече незаконосъобразност на актовете и действията на институциите или нарушаване на правото на ЕС за актовете и действията на държавите членки, то прилагането на други основни права, които се явяват права-принципи, се състои в приемането на законодателни актове от институциите на Съюза или от държавите членки, а правата, свързани с института на гражданството на ЕС и с функционирането на Вътрешния пазар гарантират конкретни материалноправни възможности, които заинтересованите частни лица могат да търсят пряко пред Съда на ЕС или националните съдилища, независимо от актовете на европейските или националните органи.

2. Що се отнася до възможността за позоваване на разпоредбите на Хартата от особено значение е разграничаването на същинските права от правата-принципи. Според чл. 52, пар. 5 ХОПЕС разпоредбите, които съдържат принципи, могат да бъдат прилагани чрез актове, приети от институциите

297

на Съюза, както и чрез актове на държавите членки. Позоваването на права-принципи пред съд е допустимо за тълкуване и проверка на законността на актове, приети с оглед на тяхното приложение. *Per argument a contrario* на останалите права, които можем да определим като същински субективни права, може да се извършва позоваване пред съд винаги, когато това е необходимо, за да се гарантира тяхното прилагане, поради засягането им от институционални субекти на ЕС или на държавите членки, както и от частноправни субекти за някои от тези права. Иначе казано, същинските

субективни права предоставят на частноправните субекти конкретни правни възможности, кои то те могат да противопоставят на институциите на публичната власт на равнището на ЕС или на равнището на държавите членки, а за някои права и на други частноправните субекти. Упражняването на тези права не е обусловено от приемането на последващи актове по приложението им от институциите на ЕС или от държавите членки, защото съдържанието им е определено дос татъчно ясно в съответните разпоредби на Хартата и те са годни да породят предвидените правни последици в правната сфера на заинтересованите част ноправни субекти.

3. В текста на Хартата на основните права не е установено формално разграничаване на същинските права и на правата-принципи, поради което разграничаването им следва да се осъществява въз основа на съдържание то на разпоредбите, закрепващи съответните права. Основателно може да се предполага, че доколкото обособяването на особената категория на права та-принципи беше осъществено, за да се удовлетворят резервите на някои държави членки към уреждането като същински права на включените в Хар тата социални права, то една основна част от правата-принципи са уредени именно в Дял IV „Солидарност“¹⁰⁰. Същевременно права-принципи се откри ват и в други дялове, като например дял III „Равенство“, обстоятелство, за което говорят и Разяснителните бележки към Хартата¹⁰¹.

4. От значение е още да се подчертае, че невинаги, когато понятието „прин цип“ се съдържа в разпоредба, уреждаща дадено право, това позволява да се заключи, че съответното право е от категорията „права-принципи“, както и обратното – не всяко право, означено формално като „право“, при уредбата на което няма препращане към принцип, може да се разглежда като същинско су бективно право¹⁰². Интерес представлява също въпросът, към коя категория се

¹⁰⁰ Вж. относно процеса на изработване на Хартата на основните права и оформя нето на правата-принципи **Braibant**, Guy. *La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*. Paris: Editions du Seuil, 2001, p. 46.

¹⁰¹ Вж. Разяснителните бележки относно чл. 22, 25, 26 ХОПЕС.

¹⁰² Вж. например чл. 27 ХОПЕС.

отнасят тези социални права или общо формулирани права, които са признати в практиката на Съда на ЕС като основни принципи на правото преди влизане в сила на Хартата на основните права?

5. При липсата на формална класификация на уредените в Хартата пра ва

като същински субективни права и права-принципи, следва да се приеме, че тези права, които са уредени чрез ясни, точни и безусловни разпоредби и с оглед на това, очертават конкретни правни възможности или гаранции за частните лица, следва да се разглеждат като същински права¹⁰³. За сметка на това останалите права, които са формулирани като общи изисквания или на соки на действие за Съюза или за държавите членки, както и правата, които предполагат допълнителна конкретизация и мерки, за да се гарантира прилагането им, следва да бъдат отнесени към категорията на правата-принципи¹⁰⁴. При преценката на това доколко правата в Хартата са ясно и точно уредени или предполагат допълнителна конкретизация, следва разбира се да се отчете вече развитата практика на Съда на ЕС, също както практиката по прилагане на ЕКПЧ, както и националните законодателства на държавите членки¹⁰⁵.

6. Що се отнася до прилагането на същинските права, следва да се приеме, че частноправните субекти могат да се позовават на тях винаги, когато едно конкретно правоотношение, в рамките на което стои въпросът за прилагането на съответното право, попада в приложното поле на правото на ЕС. Всич

ки права от тази категория са от естеството да проявят вертикален директен ефект. Както институциите на ЕС, така и органите на публична власт в държавите членки са обвързани във всяка хипотеза, която отговаря на конкретните елементи, обуславящи прилагането на едно право, да осигурят прилагането му в отношенията си с частноправни субекти. От друга страна някои от същинските права, уредени в Хартата са противопоставими и на частноправни субекти, т.е. тези права са от естеството да проявят т.нар. хоризонтален директен ефект¹⁰⁶. Предвид на непосредствената езикова формулировка на чл. 51, пар. 1 ХОПЕС се поддържаеше тезата, че уредените в Хартата права не могат да се прилагат в отношения между частни лица, доколкото тази категория субекти не са посочени изрично сред субектите, по отношение на които Хартата проявява действие¹⁰⁷. Този ограничителен прочит на чл. 51, пар. 1

¹⁰³ Вж. например правата от Дял I “Достойнство“.

¹⁰⁴ Вж. например правата по чл. 14, 25, 26, 27, 28, 34, 36, 37, 38 ХОПЕС.

¹⁰⁵ Вж. в този смисъл чл. 52, пар. 3, 4 и 6 ХОПЕС.

¹⁰⁶ От такова естество са например правата, уредени в чл. 1, 2, 3, 4, 5, 7, 8, 17, 20, 21, 23 ХОПЕС.

¹⁰⁷ Вж. в този смисъл Заключение на генералния адвокат V. Trstenjak, представено на 8 септември 2011 по дело Dominguez, C-282/10, ECLI:EU:C:2012:33, т. 83; **De Mol**, Mirjam.

ХОПЕС, пренебрегващ съществуването на чл. 53 в Хартата и откъснат от цялостната логика на възникване и развитие на правния режим за защита на основните права в правото на ЕС, беше ясно отклонен от Съда в решението

му по делото *Association de médiation sociale*, в което висшата интеграционна юрисдикция прие, че определени разпоредби на Хартата могат да се прилагат в отношения между частни лица¹⁰⁸. Както красноречиво посочва генералният адвокат Cruz Villalón в заключението си по същото дело: „[...]предвид някои изложени в това отношение становища, би могло да изглежда, че идеята за хоризонтално действие е непознато понятие в правото на Съюза, което за първи път е трябвало да бъде анализирано поради включването на Хартата в първичното право на Съюза. Идеята обаче, че основните свободи на движение или някои принципи, като например забраната на дискриминацията, основана на пола, са релевантни в частноправните отношения, е стара и утвърдена. При това положение идеята, че основните права по Хартата, различни от основните права или принципа на равенство, биха могли да имат различен и така да се каже по-неблагоприятен режим в контекста на Хартата, изглежда доста проблематична.

[...]доколкото хоризонталното действие на основните права не е непознато в правото на Съюза, би било парадоксално именно включването на Хартата в първичното право да влоши състоянието на нещата“¹⁰⁹.

7. За разлика от същинските права, които могат да бъдат приложени пряко от съда, правата-принципи не подлежат на упражняване по съдебен ред. Съгласно чл. 52, пар. 5 ХОПЕС тези права се прилагат чрез актове на институциите на ЕС или на държавите членки, като „*позоваването на тези принципи пред съд е допустимо само за тълкуване и проверка на законността на такива актове*“. Визираната разпоредба ограничава в две посоки възможността за позоваване и прилагане на тези права-принципи пред съдилищата. От една страна тя изключва самостоятелното прилагане на тези права без съществуването на друг европейски или национален акт, във връзка с които се извършва позоваване на едно право-принцип. От друга страна тя създава основа за ограничаване приложимостта на правата-принципи единствено до спорове, свързани с прилагане на актовете, приети за тяхното осъществяване. По този

Kütükdeveci: Mangold Revisited – Horizontal Direct Effect of a General Principle of EU Law. – *European Constitutional Law Review*, 2010, № 6, p. 302.

¹⁰⁸ Вж. Решение от 15 януари 2014, *Association de médiation sociale*, C-176/12, ECLI:EU:C:2014:2, т. 41 и следв. Доколкото извършва преценка дали са налице необходимите условия за прилагане на чл. 27 ХОПЕС в отношенията между частноправни субекти, Съдът a priori приема, че Хартата може да прояви действие в отношения между такива субекти.

¹⁰⁹ Вж. Заключение на генералния адвокат P. Cruz Villalón представено на 18 юли 2013 по дело *Association de médiation sociale*, C-176/12, ECLI:EU:C:2013:491, т. 34 и 35.

приети с цел прилагане на съответното право-принцип.

8. Практиката на Съда на ЕС по прилагане на Хартата потвърждава значително по-ограничения обхват на защита на правата-принципи, произтичащ от чл. 52, пар. 5 ХОПЕС, като в контекста на линията на рестриктивна „съдебна политика“ по прилагане на Хартата, отива дори още по-далеч в минимизирането на възможността за ефективна защита на правата-принципи. В решението по делото *Association de médiation sociale* висшата интеграционна юрисдикция приема, че, за да е възможно едно право-принцип да прояви своето действие и респективно да е допустимо позоваването на него пред съд, е необходимо съответният принцип да бъде „уточнен“ в разпоредби на правото на Съюза или на националното право¹¹⁰. От съществено значение е обаче, че в логиката на решението на Съда това предполага не просто съществуването на европейски или национален акт, приет с оглед прилагане на правото-принцип, а действителното конкретизиране на принципа в съответната уредба. Каза но с други думи, възприетото от висшата интеграционна юрисдикция разрешение е в смисъла на това, че правата-принципи не са годни сами по себе си да закрепват дори общо очертани правни възможности, изисквания или задължения, на които може да се извършва позоваване пред съд в спор по мерки, приети във връзка с прилагането им, ако в съответните мерки те не са доразвити до конкретно приложими правни предписания. В тази перспектива Съдът приема, че не може да има позоваване на чл. 27 ХОПЕС, за да се прецени съответствието с гарантираното в него право-принцип на информиране и консултиране на работниците в предприятието на национална уредба, приета по прилагането на директива, която конкретизира този принцип, тъй като нито чл. 27, нито директивата, свързана с неговото прилагане, извеждат ясно определено право, което може да бъде пряко приложено¹¹¹.

9. Същата ограничителна линия на тълкуване относно условията на прилагане на правата-принципи се проявява и в решението по делото *Glatzel*¹¹².

В отнесен до него спор относно зачитането на уреденото в чл. 26 ХОПЕС право-принцип на интеграция на хората с увреждания в Директива 2006/126/ЕО¹¹³, Съдът потвърждава формулата, изведена в решението *Association de*

¹¹⁰ Решение по делото *Association de médiation sociale*, цит., т. 45.

¹¹¹ *Ibid.*, т. 46-51; Вж. също Carole Nivard, *Op.cit.*, p. 67-68.

¹¹² Решение от 22 май 2014, *Glatzel*, C-356/12, ECLI:EU:C:2014:350.

¹¹³ Директива 2006/126/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 20 декември 2006 година относно свидетелства за управление на превозни средства, ОВ L 403, специално издание на български език, 2007 г., глава 7, том 17, с. 216.

médiation sociale, като приема, че визираната разпоредба не гарантира конкретен право сама по себе си, а от друга страна не е конкретизирана в спорната директива, свързана с прилагането на този принцип, поради което на нея не може да се извърши позоваване с оглед преценка валидността на елементи от уредбата по директивата¹¹⁴.

10. Възприета от Съда формула относно позоваването на правата-принципи буди оправдани притеснения по посока на това, доколкото тя изобщо позволява тази категория права да бъдат ефективно защитени. Като приема, че правата-принципи не могат да бъдат самостоятелен източник на правни възможности, изисквания или задължения без последваща мярка за прилагането им, която ги конкретизира, а от друга страна, че тази конкретизация следва да се преценява с оглед на непосредственото съдържание на конкретизиращата мярка, висшата интеграционна юрисдикция на практика обезсмисля самостоятелното значение на тази категория права и прави защитата им напълно относителна и непродуктивна¹¹⁵. Каква е практическата необходимост от съществуването на категория „права“, които не могат да бъдат самостоятелен източник на дори най-общо изискване или задължение, годно да бъде релевирано пред съд във връзка със спор по прилагането им чрез последващи актове? Каква е практическата необходимост от категория „права“, на които можем да се позоваваме пред съд и които са приложими, единствено, когато са надлежно конкретизирани чрез последващи актове и то в точно този смисъл и съдържание, което се определя от последващите актове? Какво точно представлява съдебен контрол за спазването на тези права в мерки, приети по прилагането им, ако правата-принципи нямат дори минимално собствено съдържание, което може да бъде извлечено от съда в преценката за действителност или за тълкуване на актовете по прилагането им? Развита досега линия на юриспруденцията относно прилагането на правата-принципи, гарантирани в Хартата, поставя повече въпроси, отколкото дава отговори. Тази линия на юриспруденцията буди основателни опасения и по посока на това, доколкото чрез нея не се ерозира още повече и без това не особено ясно изразеното социално измерение на интеграционния процес, проблем, който стои в основата на много недоволства и критики, насочени към ЕС¹¹⁶.

¹¹⁴ Решение по делото Glatzel, цит., т. 74-79.

¹¹⁵ Вж. в този смисъл Nivard, C., Op.cit., p. 70; Tinierre, R. L'invocabilité des principes de la Charte des droits fondamentaux. – *Revue des droits et libertés fondamentaux*, 2014, Chronique № 14. <http://www.revuedlf.com/droit-ue/la-cour-de-justice-de-lue-et-linvocabilite-des>

V. Тълкуване на разпоредбите на Хартата на основните права

1. Следва да се има предвид, че в прилагането на ХОПЕС са от значение някои специфични правила на тълкуване, установени в общи разпоредби по прилагането на Хартата, уредени в Дял VII „Общи разпоредби по тълкуване и прилагане на Хартата“, в частност чл. 52, пар. 1-3 и 7, също както чл. 53 и чл. 54 от Хартата. От значение с оглед тълкуване на уредбата на ХОПЕС е също чл. 6, пар. 1, ал. 3 ДЕС, който определя, че „[...]Правата, свободите и принципите, съдържащи се в Хартата, се тълкуват съгласно общите разпоредби на дял VII на Хартата, уреждащи нейното тълкуване и прилагане, и като надлежно се вземат предвид разясненията в Хартата, които посочват източниците на тези разпоредби“.

2. Според чл. 52, пар. 7 ХОПЕС „[...]Разясненията, изготвени за да напращат тълкуването на настоящата Харта, се вземат надлежно под внимание от юрисдикциите на Съюза и на държавите-членки“. Задължение то да бъдат отчетени Разясненията относно Хартата на основните права при тълкуване на уредените в Хартата основни права е включено като предписание в чл. 6, пар. 1, ал. 3 ДЕС, а от друга страна е отразено и в Преамбюла на самата Харта. Какво представляват Разясненията относно Хартата на основните права и в каква степен те предопределят и ограничават възможните тълкувания на уредените в ХОПЕС основни права?

Разясненията относно Хартата на основните права представляват обяснения относно контекста на оформяне и съдържанието на включените в Хартата основни права, които нямат юридическа сила¹¹⁷. Те указват различните източници на вдъхновение, които имат определящо значение за включването на едно или друго право в правния ред на ЕС. Препращат към разпоредби на първичното или производното право, както и към вече развита практика на Съда на ЕС, доколкото съответните елементи на правна уредба и съдебна практика са от значение за съдържанието, което е придадено на дадено право в Хартата. Очевидното им предназначение е да установят насоки за възможните тълкувания на уредените в ХОПЕС права.

Разясненията относно Хартата са изработени от президиума на Конвента, изготвил проекта за Хартата на основните права, като в тях са внесени определени изменения от президиума на Европейския конвент при изработване на проекта за Европейска конституция през 2004 година¹¹⁸. Разясненията не са обсъждани и приемани нито от общия състав на Конвента за Хартата на

¹¹⁷ Вж. Разяснения относно Хартата на основните права (2007/С 303/02), Официален

основните права, нито от общия състав на Европейския конвент. Предвид на чл. 6, пар. 1, ал. 3 ДЕС, приет като част от измененията по Договора от Лисабон, държавите членки непряко са потвърдили Разясненията относно Хартата на основните права като насоки за тълкуване на уредбата по нея. Въпреки че нямат правнообвързващо действие, Разясненията относно Хартата на основните права имат съществено значение за тълкуването на уредбата на ХОПЕС. В своята практика Съдът на ЕС регулярно се позовава на Разясненията, за да определи точно съдържание на една или друга разпоредба на Хартата¹¹⁹. Същевременно, подобно на декларациите към Учредителните договори, те не могат да поставят формално задължителна граница на преценката на Съда относно тълкуванията, които следва да бъде дадени на уредбата по Хартата и относно конкретните правни измерения, които да бъдат признати на гарантираните в правния ред на ЕС основни права. Така висшата интеграционна юрисдикция може да се отклонява от Разясненията с оглед особеностите на отношенията и специфичните нужди в различни области на интеграция, като гарантира един динамичен прочит на признатите в правния ред на ЕС основни права и като позволи пълноценното съчетаване на императивите на защита на тези права и на целите на интеграционния процес.

3. Оправдано можеше да се очаква, че от най-голямо значение за прилагането на ХОПЕС, най-малко що се отнася до тези права, които съответстват на уредени в ЕКПЧ права, ще бъде чл. 52, пар. 3 от Хартата. Според чл. 52, пар. 3:

„[...]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“.

Доколкото в Хартата се съдържат редица права, които са предмет на уредбата и в ЕКПЧ, логично би било в юриспруденцията на Съда на ЕС по тяхното прилагане да се държи сметка за развитието на практиката по прилагане на

Конвенцията, като се отчитат съответни решения на ЕСПЧ, установяващи съдържанието и конкретните измерения, които има едно или друго основно право, в настоящата фаза на развитие на обществените отношения в Европа.

Прегледът на различните решения на висшата интеграционна юрисдикция,

свързани с прилагането на Хартата след влизането ѝ в сила, очертава обаче една по-различна картина. В действителност Съдът на ЕС се позовава сравнително рядко на ЕКПЧ и решенията на Съда на Конвенцията по прилагането

¹¹⁹ Вж. Решение от 15 февруари 2016, N., C-601/15 PPU, ECLI:EU:C:2016:84, т. 47; Решение от 28 юли 2016, JZ, C-294/16 PPU, ECLI:EU:C:2016:610, т. 50-51; Решение от 30 юни 2016, Lidl, C-134/15, ECLI:EU:C:2016:498, т. 28; Решение от 4 май 2016, Pillbox 38, C-477/14, ECLI:EU:C:2016:324, т. 155.

304

й, като значително по-често извежда като референция своята собствена практика¹²⁰. Обяснение за този подход вероятно следва да се търси в това, че Хартата не е самостоятелен инструмент, а каталог на основните права, свързан с останалите норми на Учредителните договори и в по-широк план, с редица други източници на правото на ЕС като основните принципи на правото или актове на производното право. Това положение е изрично подчертано от висшата интеграционна юрисдикция както в Становище 2/13 относно проекта за споразумение за присъединяване на ЕС към ЕКПЧ¹²¹, така и в решението по делото N.¹²²

В Становище 2/13 Съдът на ЕС надлежно обосновава, че режимът за защита на основните права в рамките на правния ред на ЕС не може да се разглежда без да се държи сметка за останалите основни положения, характеризирани правната система на европейската интеграция. В частност висшата интеграционна юрисдикция поставя акцент върху значението на автономността на правния ред на Съюза спрямо правните системи на държавите членки и спрямо международното право, която „[...]изисква да се осигури тълкуване на тези основни права в рамките на структурата и целите на Съюза“¹²³. Осъществяването на целите на европейската интеграция съответно предполага основните права да бъдат прилагани, като се отчитат разпоредбите относно „[...]свободата на движение на стоки, услуги, капитали и хора, гражданството на Съюза, пространството на свобода, сигурност и правосъдие, както и политиката на конкуренция“¹²⁴. Това според Съда предопределя и неговите отговорности, насочени към гарантиране на „последователност и единство при тълкуването на правото на Съюза“¹²⁵. Поради тези особености на правната система на ЕС, макар да е обвързан да държи сметка за уредбата по ЕКПЧ и практиката по нейното прилагане от Съда в Страсбург, Съдът на ЕС се ориентира към разгръщането на собствена тълкувателна практика по прилагане на основните права, която отчита тяхната връзка с останалите източници на правото на Съюза с определящо значение в разглежданата проблематика. В тази логика в решението си по делото N. висшата интеграционна

¹²⁰ Вж. в този смисъл **Vial**, Clair. La méthode d'ajustement de la Cour de justice de l'Union européenne: quand l'indépendance rime avec équivalence. – In: **Coutron**, Laurent, **Picheral**, Caroline. (dir.). Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et Convention européenne des droits de l'homme. Bruxelles: Bruylant, 2002, p. 106 ; **Rota**, Marie. Le cadre inter prélatif de la Charte des droits fondamentaux (articles 52 à 54). – In: **Biad**, Abdelwahab, **Parisot**, Valérie, (dir.). La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, Bilan d'application. Droit et Justice. Limal: Anthemis, 2018, p. 82.

¹²¹ Становище 2/13 от 18 декември 2014, ECLI:EU:C:2014:2454.

¹²² Решение от 15 февруари 2016, N., C-601/15 PPU, ECLI:EU:C:2016:84.

¹²³ Становище 2/13, цит., т. 170.

¹²⁴ Становище 2/13, цит., т. 172.

¹²⁵ Становище 2/13, цит., т. 174.

305

юрисдикция напомня, че: „[...]макар признатите от ЕКПЧ основни права да са част от правото на Съюза като общи принципи, както потвърждава член 6, параграф 3 ДЕС, и макар член 52, параграф 3 от Хартата да предвижда, че съдържащите се в тази харта права, съответстващи на права, гарантирани от ЕКПЧ, имат същия смисъл и обхват като дадените им в по сочената конвенция, все пак, докато Съюзът не се присъедини към тази конвенция, тя не представлява юридически акт, формално интегриран в правния ред на Съюза[...].

46. Затова валидността на член 8, параграф 3, първа алинея, буква д) от Директива 2013/33 трябва да се преценява единствено от гледна точка на основните права, гарантирани с Хартата [...]“¹²⁶.

Така, макар дълго време да използва ЕКПЧ като приоритетен „източник на вдъхновение“, въз основа на който извежда основните права, защитени като основни принципи на правото в правния ред на европейската интеграция, след влизане в сила на Хартата на основните права, Съдът на ЕС пристъп

ва към прогресивна еманципация на прочита, който дава на основните права спрямо уредбата и практиката по прилагане на Конвенцията, като ограничава значението на правилото по чл. 52, пар. 3 ХОПЕС¹²⁷. В делата, по които се поставя въпросът за тълкуването на разпоредби на Хартата висшата интеграционна юрисдикция значително по-често изяснява техния смисъл и проявление, стъпвайки на добре познатите методи на телеологично и системно тълкуване, като извлича съдържанието на уредените в Хартата права в контекста и с оглед на системната им връзка с други норми на първичното право или с оглед на връзката им с актове на производното право на ЕС.

4. Възприемането на подход на тълкуване на уредените в Хартата права при отчитане на системната им връзка с различни разпоредби на Учредителните договори или с актове на производното право е предопределено също от

предписанията на чл. 51, пар. 2 и 5 ХОПЕС. Нещо повече в досега разви тата практика на Съда на ЕС относно прилагането на Хартата се наблюдава явен превес на използването на разпоредби на първичното или производното право, за да се решават отнесените до висшата интеграционна юрисдикция

¹²⁶ Решение N., цит., т. 45 и 46.

¹²⁷ Вж. в този смисъл **Coutron**, Laurent. L'hypothèse du dépassement du standard conventionnel. In : **Coutron**, Laurent, **Picheral**, Caroline (dir.). Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et Convention européenne des droits de l'homme. Bruxelles: Bruylant, 2002, p. 40 ; **Rota**, M., op. cit., p. 87 ; **De Búrca**, Gráinne. After the EU Charter of Fundamental Rights: The Court of Justice as a Human Rights Adjudicator. – *Maastricht Journal of European Comparative Law*, Vol. 20, 2013, p. 174 et seq.

306

неясни или спорни въпроси, като в редица случаи Съдът дори не стига до тълкуване по същество на разпоредбите на самата Харта¹²⁸.

5. Все още открит остава въпросът за точния смисъл, който има чл. 53 ХОПЕС. По отношение на тази разпоредба на Хартата, която е от съществено значение за нейното тълкуване и прилагане, се застъпват две основни тези. Според една част от доктрината чл. 53 ХОПЕС предполага, когато към едно отношение наред с Хартата са приложими и други механизми за защита на основните права, съдържанието на дадено право и обхватът на защита, която ще бъде предоставена, да се определи спрямо този механизъм, който осигурява най-високо равнище на защита¹²⁹. Според други автори обаче, чл. 53 ХОПЕС има за цел да гарантира самостоятелното действие на правния режим за защита на основните права в правото на ЕС спрямо различните механизми за защита, които биха били приложими към дадена конкретна хипотеза¹³⁰. Така, когато към едно отношение, попадащо под действието на Хартата, се прилагат и други механизми за защита, разпоредбите на Хартата следва да се тълкуват автономно, като същевременно се държи сметка за обхвата и равнището на защита на съответните права, присъщ на другите приложими инструменти¹³¹.

¹²⁸ Вж. в този смисъл **Safjan**, Marek, **Düsterhaus**, Dominik, **Guérin**, Antoine. La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et les ordres juridiques nationaux, de la mise en œuvre à la mise en balance. – *RTDeur*, 2016, p. 234. Вж. относно случаи, свързани с тълкуване на Хартата във връзка с разпоредби на първичното право Решение от 4 юли 2013, *Gardella*, C-233/12, ECLI:EU:C:2013:449 ; Решение от 13 февруари 2014, *So koll-Seebacher*, C-367/12, ECLI:EU:C:2014:68; Решение от 4 септември 2014, *Zeman*, C-543/12, ECLI:EU:C:2014:2143. Вж. относно случаи на тълкуване на Хартата във вр. с

актове на производното право Решение от 7 юни 2012, Tyrolean Airways Tiroler Luftfahrt, C-132/11, ECLI:EU:C:2012:329; Решение от 13 ноември 2014, Vital Pérez, C-416/13, ECLI:EU:C:2014:2371; Решение от 21 януари 2015, Felber, C-529/13, ECLI:EU:C:2015:20; Решение от 11 ноември 2014, Schmitzer, C-530/13, ECLI:EU:C:2014:2359.

¹²⁹ Вж. в този смисъл **Braibant**, Guy. La Charte des droits fondamentaux. – *Droit social*, 2001, № 1, p. 69-75; **Platon**, Sébastien. La Charte des droits fondamentaux et la „mise en œuvre“ nationale du droit de l’Union: précisions de la Cour de justice sur le champ d’application de la Charte. – *Revue des droits et libertés fondamentaux*, 2013, chronique № 11, <http://www.revue>

[dlf.com/droit-ue/la-charte-des-droits-fondamentaux-et-la-mise-en-oeuvre-nationale-du-droit-de-lunion-precisions-de-la-cour-de-justice-sur-le-champ-dapplication-de-la-charte-commentai/](http://www.dlf.com/droit-ue/la-charte-des-droits-fondamentaux-et-la-mise-en-oeuvre-nationale-du-droit-de-lunion-precisions-de-la-cour-de-justice-sur-le-champ-dapplication-de-la-charte-commentai/), актуално към 28.01.2021.

¹³⁰ Вж. **Von Danwitz**, Thomas. L’autonomie du droit de l’Union et la mise en œuvre de la Charte des droits fondamentaux. – In: **Brunessen**, Bertrand, **Picod**, Fabrice, **Roland**, Sébastien, (dir.). L’identité du droit de l’Union européenne: mélanges en l’honneur de Claude Blumann. Bruxelles: Bruylant, 2015, p. 539 et seq.

¹³¹ **Cartabia**, Marta. Article 53 – Level of Protection. – In: **Mock**, William.B.T and **Demuro**, Gianmario. Human Rights in Europe – Commentary on the Charter of the Fundamental Rights of the European Union. Durham: Carolina Academic Press, 2010, p. 339.

307

Съдът е имал вече повод да тълкува чл. 53 ХОПЕС в решението по делото Melloni. В него висшата интеграционна юрисдикция отклонява предложено то от запитващата испанска юрисдикция тълкуване на чл. 53 от Хартата, в смисъла на което, ако в една държава членка се прилага по-висок стандарт за защита на дадено основно право спрямо друга държава от ЕС, тя може да противопостави зачитането на този стандарт от органите в другата държава, за да изпълни свои задължения, произтичащи от правото на Съюза. Според Съда на ЕС подобно тълкуване на чл. 53 от Хартата не може да се приеме, защото би накърнило принципа на примат на правото на ЕС, доколкото би позволило на държавите членки да препятстват прилагането на актове на интеграционното право, които са в съответствие с ХОПЕС, като поставят действието им под условие за зачитане на основните права, в точно този обхват и съдържание, както са гарантирани в националната конституционна уредба. Според висшата интеграционна юрисдикция, чл. 53 от Хартата: „[...]потвърждава, че когато акт от правото на Съюза изисква национални мерки за прилагане, националните органи и юрисдикции могат да прилагат националните стандарти за защита на основните права, стига в този процес да не се намалява нивото на защита, предвидено от Хартата съгласно тълкуването на Съда, нито предимството, единството и ефективността на правото на Съюза“¹³². Така Съдът на ЕС се ориентира към прочит на чл. 53 ХОПЕС, който цели да съчетае постигането на високо равнище на защита на основните права с ефективното прилагане на правото на ЕС. Според изведеното в решението по делото Melloni тълкуване, което намира израз и в решението по делото Åkerberg Fransson, прилагането на

Хартата на основните права може да бъде съчетано с прилагането на други механизми за защита в една или друга държава членка, ако съответните норми, уреждащи защита на основно право, от една страна, не нарушават минималния стандарт на защита, установен от Хартата, а от друга страна, са съвместими с принципа на примат, осигуряващ единството и ефективността на правото на Съюза¹³³.

6. Според чл. 52, пар. 4 ХОПЕС доколкото Хартата признава права, които произтичат от общите конституционни традиции на държавите членки, тези права трябва да бъдат тълкувани *„в хармония с тези традиции“*. Изведеното в пар. 4 правило на тълкуване съответства на предвиденото в чл. 6, пар. 3 ДЕС положение, което съответно отразява развития преди влизане в сила на Харта

та механизъм на защита на основните права като общи принципи на правото. В рамките на този механизъм, Съдът на ЕС определяше кои основни права са защитени като общи принципи на правото и какво е тяхното непосредствено съдържание, като се ръководеше от общите конституционни традиции на дър

¹³² Решение по делото Melloni, цит., т. 60.

¹³³ Ibid.; Решение по дело Åkerberg Fransson, C-617/10, цит., т. 29.

жавите членки. Като се има предвид тази практика и посоченото в Разяснени ята относно Хартата на основните права, следва да се приеме, че чл. 52, пар. 4 ХОПЕС извежда изискване, когато се прилагат уредени в Хартата права, които съответстват на присъщи на конституционната уредба на държавите членки права, те да бъдат тълкувани като се държи сметка за прочита, даден на тези права, в различните национални системи. Подобно на вече развитата юрис пруденция на висшата интеграционна юрисдикция и като изрично се посочва в Разясненията, това предполага при тълкуване на уредените в Хартата права да се следва не подход на „най-малкия общ знаменател“ спрямо съществуващата национална уредба и практика по прилагането ѝ, а правата от Хартата да се тълкуват по начин, който осигурява високо ниво на защита, съобразен в сравнителен план с достиженията на конституционната уредба и традиции в държавите членки на ЕС и с целите и особеностите на правната уредба на ЕС. По думите на генералния адвокат Кокот при определяне на общите принципи на правото препращането към общи конституционни традиции или правните принципи на държавите членки не означава, че трябва да се търси единна или явно преобладаваща тенденция в правните системи на държавите членки. Следваният от Съда подход предполага „[...]да се направи оценъчно сравнение на националните правни уредби, при което [...] надлежно да се отчетат целите и задачите на

*Европейския съюз, както и особенният характер на европейската интеграция и на правото на Съюза*¹³⁴.

В досега развитата практика на Съда на ЕС след влизане в сила на Харта та прави впечатление, че висшата интеграционна юрисдикция извежда свои те решения като стъпва преобладаващо на собствен анализ и изключително рядко се позовава на елементи, свързани с конституционните традиции на държавите членки. С оглед на това правилото по чл. 52, пар. 4 ХОПЕС не играе особена роля в определяне съдържанието и проявленията на уредени те в Хартата права. Това ясно се вижда както в мотивите на решения като *Melloni* и *Åkerberg Fransson*, така и в случаите, когато генералните адвокати са пристъпвали да правят заключения въз основа сравнителен анализ на националните правни системи, както например процедира генералният адвокат Кокот в делото *Akzo Nobel Chemicals*, без Съдът да отрази това им усилие¹³⁵. Подобен подход може да бъде основателно подложен на критика, като се има предвид, че немалко от уредените в ХОПЕС права произтичат от националните конституционни традиции, макар да не е налице изрично изброяване в

¹³⁴ Вж. Заключение на генералния адвокат J. Kokott, представено на 29 април 2010 по дело *Akzo Nobel Chemicals* и *Akcros Chemicals*, C-550/07 P, ECLI:EU:C:2010:229, т. 93 и 94. ¹³⁵ Решение по делото *Melloni*, цит.; Решение по дело *Åkerberg Fransson*, цит.; Заключение на генералния адвокат J. Kokott, представено по дело *Akzo Nobel Chemicals* и *Akcros Chemicals*, C-550/07 P, цит.

самата Харта или в Разясненията¹³⁶. От друга страна, преобладаващата част от отнесените до Съда на ЕС случаи касаят прилагане на Хартата в държавите членки, което предполага съчетаване действието на Хартата с националните механизми за защита. В такъв контекст отчитане на достиженията на прило

жимите в държавите членки механизми би следвало да е естествен подход на тълкуване, особено като се има предвид богатата практика на редица национални конституционни юрисдикции в материята на защита на основните права. По-широкото съобразяване на достиженията на държавите членки в защитата на основните права в мотивите по решенията на Съда, свързани с прилага нето на Хартата, би било също фактор по посока избягване на потенциални конфликти между прилагането на общата европейска уредба и тези елементи на национална уредба, които са част от националната конституционна идентичност¹³⁷. То би допринесло и за по-голяма легитимност на Съда на ЕС и постановяваните от него решения, във време, когато европейската интеграционна система не се радва на възходяща тенденция на доверие и подкрепа сред гражданите на Съюза¹³⁸.

7. Член 52, пар. 6 ХОПЕС предвижда, че в случаите, когато при уредбата на основни права Хартата препраща към националните законодателства, „националните законодателства и практики трябва да бъдат взети предвид в тяхната цялост“. Нито Разясненията относно Хартата на основните права, нито досега развитата практика на Съда дават достатъчно яснота какво точно е заложено като правило във визираната разпоредба. Според някои автори чл. 52, пар. 6 от Хартата, включен в редакцията от 2004 година, направена за целите на инкорпорирането на Хартата в Европейската конституция, следва да се разглежда като допълнителна гаранция за зачитане на националната уредба на основните права¹³⁹. В подобна логика ratio legis на чл. 52, пар. 6 ХО

¹³⁶ Вж. **Rauchegger**, Clara. The Interplay Between the Charter and National Constitutions after Åkerberg Fransson and Melloni. Has the CJUE Embraced the Challenges of Multilevel Fundamental Rights Protection? – In: The EU Charter of Fundamental Rights as a Binding Instrument. Sybe **De Vries**, **Bernitz**, Ulf, **Weatherill**, Stephen, ed. Oxford: Hart Publishing, 2018, p. 121 et seq. Относно правата, произтичащи от общите конституционни традиции на държавите членки вж. **Peers**, Steve. The Rebirth of the EU's Charter of Fundamental Rights. – *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, Volume 13, 2011, p. 303 et seq.¹³⁷

Rauchegger, Clara. The Interplay Between the Charter and National Constitutions after Åkerberg Fransson and Melloni. Has the CJUE Embraced the Challenges of Multilevel Fundamental Rights Protection? Op. cit., p. 125 et seq.¹³⁸ **De Búrca**, Gráinne. After the EU Charter of Fundamental Rights: The Court of Justice as a Human Rights Adjudicator. Op. cit., p. 181.

¹³⁹ **Baillex**, Antoine. Article 52-2. Portée et interprétation des droits et principes. – In: Fabrice **Picod**, **Van Drooghenbroeck**, Sébastien (dir.). Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Commentaire article par article. Bruxelles: Édition Bruylant, 2018, p. 1139 et seq.

310

ПЕС следва да се търси по посока на това, че при тълкуване на разпоредбите на Хартата, които препращат към националните законодателства за определяне на съдържанието на едно или друго основно право, Съдът на ЕС няма да развива общото съдържание на визираните права, като ограничава значението на националните законодателства за определяне съдържанието на съответни те права, а ще остави достатъчна степен на свобода на държавите членки за конкретизиране на тези права в националното право. Според други автори чл. 52, пар. 6 ХОПЕС има чисто декларативен характер и не извежда допълнително специфично правило относно прилагането на Хартата¹⁴⁰.

8. Накрая, от значение за тълкуването и прилагането на уредените в ХОПЕС основни права е също разпоредбата на чл. 54 от Хартата. Според пред

виденото в чл. 54 ХОПЕС „[н]икоя от разпоредбите на настоящата Харта не трябва да се тълкува като даваща право да се извършва дейност или действие, които имат за цел погизване на признати в настоящата Харта права или свободи, или да се ограничават правата и свободите в по-голяма степен от предвидената в настоящата Харта“. В Разясненията относно Хартата съответно е указано, че чл. 54 ХОПЕС съответства на чл. 17 ЕКПЧ. Предвид на липсата на развита практика на Съда на ЕС по прилагането на чл. 54 от Хартата, водещ ориентир за правилата, произтичащи от тази разпоредба може да бъде практиката на ЕСПЧ по прилагане на чл. 17 ЕКПЧ, на който се основава предписаното в Хартата¹⁴¹. В тази връзка може да се приеме, че чл. 54 ХОПЕС установява две правила от значение за прилагане на гарантираните в Хартата основни права. От една страна, той изключва възможността уредени в Хартата основни права да бъдат основа за извършване на действия, насочени към нарушаването на други предвидени в Хартата основни права. Като посочва ЕСПЧ в решението си по делото *Lawless v. Ireland*: „[...] член 17, доколкото се отнася до индивиди или групи, има за цел да ги постави в невъзможност да извличат от Конвенцията право, което би им позволило да се отдадат на дейност или да извършат действие, което има за цел унищожаването на права и свободи, признати в Конвенцията[...]“¹⁴². Това предполага въз основа на чл. 54 ХОПЕС да бъде изключвана защитата, произтичаща от гарантираните в Хартата права, когато частноправните субекти, които се позовават на тях, извършват действия, насочени към засягане в тяхната същност на права,

¹⁴⁰ Вж. **Lörcher**, Klaus. Interpretation and Minimum Level of Protection. – In: **Filip Dorssemont, Lörcher**, Klaus, **Clauwaert** Stefan, **Schmitt** Mélanie (eds.). The Charter of Fundamental Rights of the European Union and the Employment Relation. Oxford: Hart Publishing, 2019, p. 150.

¹⁴¹ Отн. чл. 17 ЕКПЧ вж. **Schabas**, William A. The European Convention on Human Rights. A Commentary. Oxford: Oxford University Press, 2015, p. 611 et seq.

¹⁴² *Lawless v. Ireland*, 1.07.1961, Série A, № 3, para. 7.

гарантирани на други лица. По аналогия на практиката на ЕСПЧ например това означава да се приеме, че не влизат в обхвата на свободата на изразяване расистки, антисемитски или дискриминационни на друга основа изявления или действия¹⁴³, или не могат да се разглеждат като форма на упражняване на свобода на изразяване или сдружаване действия, насочени към установяване на обществен или политически ред, който се основава на дискриминиране на жените или на отричане на политическите права на другите граждани¹⁴⁴.

Второ, произтичащо от чл. 54 ХОПЕС правило, е насочено към това да ограничи злоупотребата с предвидените в Хартата основания за допустими ограничения на уредените в нея права. То предполага както институциите,

органите и агенциите на ЕС, така и държавите членки, когато прилагат правото на ЕС или действат в неговото приложно поле, да не прилагат мерки на ограничения на основните права, които имат ефект да лишават частноправните субекти от гарантираната им по Хартата защита. С оглед на установените в чл. 52, пар. 1 ХОПЕС правила относно налагането на допустими ограничения на гарантираните в Хартата права, особенният смисъл и самостоятелно значение на чл. 54 от Хартата може да се търси по посока на това, че той ограничава възможността да се приемат мерки, които имат за специфична цел да подкопаят защитата на основните права, а не просто на мерки, които не удовлетворяват изведените в чл. 52, пар. 1 изисквания за правомерното ограничаване на едно или друго право¹⁴⁵.

VI. Допустими ограничения в прилагането на Хартата на основните права

1. Член 52, пар. 1 ХОПЕС предвижда обща клауза, определяща допустимите ограничения на гарантираните в Хартата основни права. Според визираната разпоредба: „[...]Всяко ограничаване на упражняването на правата и свободите, признати от настоящата Харта, трябва да бъде предвидено в закон и да зачита основното съдържание на същите права и свободи. При спазване на принципа на пропорционалност ограничения могат да бъдат налагани, само ако са необходими и ако действително отговарят на признати от Съюза цели от общ интерес или на необходимостта да се защитят правата и свободите на други хора“.

¹⁴³ Norwood v. the United Kingdom, 16.11.2004, App. № 23131/03; Pavel Ivanov v. Russia, 20.02.2007, App. № 35222/04; Lehideux and Isorni v. France, 23.09.1998, App. № 24662/94.

¹⁴⁴ Kasymachunov and Saybatalov v. Russia, 14.03.2013, App. No 26261/05, 26377/06, para. 114.

¹⁴⁵ Вж. **Lock**, Tobias. Article 54 CFR. Prohibition of abuse of rights. In: Manuel **Kellerbauer**, Marcus **Klamert**, Jonathan **Tomkin**. The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights. A Commentary. Oxford: Oxford University Press, 2019, p. 2264.

312

2. Макар и формулирана като общо правило, което обуславя налагането на допустими ограничения на уредените в Хартата основни права, клауза та по чл. 51, пар. 2 ХОПЕС има субсидиарен характер спрямо предвидени в първичното право особени условия за налагане на ограничения на основни права, които са предмет на Уредба в Учредителните договори¹⁴⁶. От друга страна тя не може да се прилага по отношение на основните права, които имат абсолютен характер¹⁴⁷. Като такива могат да се разглеждат всички права, гарантирани в дял I на Хартата¹⁴⁸. Това е изрично определено по отношение на правото на човешко достойнство в чл. 1 ХОПЕС, по

отношение на забраната на робството, установена в чл. 5, пар. 1 ХОПЕС – в Разясненията относно Хартата на основните права и по отношение на правото на живот и забраната на изтезанията и на нечовешкото или унижително отношение или наказание – в практиката на Съда на ЕС¹⁴⁹.

3. Член 52, пар. 1 ХОПЕС определя условията, при които могат да бъдат налагани съвместими с правото на ЕС ограничения на основните права, извън тези права, които имат абсолютен характер. На първо място, ограничения могат да бъдат налагани, доколкото те са необходими и действително отговарят на признати от правото на ЕС цели от общ интерес или на необходимостта да се защитят правата и свободите на други лица. С оглед прилагането на това условие е от определящо значение как следва да бъде тълкувано понятието „цели от общ интерес“? В светлината на досега развитата практика на Съда на ЕС относно прилагането на основните права или на основните свободи на движение във вътрешния пазар на Съюза, като такива могат да се разглеждат различни цели, съответстващи на общите цели на европейската интеграция, установени в чл. 3 ДЕС или на целите на различни политики на Съюза, предмет на подробна уредба в ДФЕС¹⁵⁰. В същия смисъл говорят и Разясненията относно Хартата на основните права по чл. 52 ХОПЕС. С оглед на посоченото в Разясненията, както и предвид на установената практика на Съда на ЕС като относими към кръга на цели от общ интерес, обосноваващи налагането на допустими ограничения на основните права, могат да се разглеждат и цели от значение за държавите членки, признати в правото на Съюза, като опазване

¹⁴⁶ Вж. чл. 52, пар. 2 ХОПЕС. Като такива могат да бъдат определени правата по чл. 15, пар. 3, чл. 23, чл. 39, чл. 40, чл. 41, пар. 3 и 4, чл. 42, чл. 43, чл. 44, чл. 45, пар. 1 и чл.

46 ХОПЕС.¹⁴⁷ **Lenaerts**, Koen. Exploring the Limits of the EU Charter of Fundamental Rights. – *European Constitutional Law Review*, 2012, Volume 8, Issue 3, p. 388 et seq.

¹⁴⁸ Ibid.

¹⁴⁹ Решение от 12 юни 2003, Schmidberger, C-112/00, ECLI:EU:C:2003:333, т. 80.¹⁵⁰ **Peers**, Steeve, Sasha, **Prechal**. Article 52. – In: Steeve **Peers**, Tamara **Hervey**, Jeff **Kenner**, Angela **Ward**. The EU Charter of Fundamental Rights: A Commentary. Oxford: Hart Publishing, 2014, p. 1475 et seq.

на обществената (националната) сигурност или на обществения ред¹⁵¹. Същевременно е от значение да се подчертае, че не могат да се разглеждат като цели от общ интерес, обуславящи правомерно ограничаване на гарантирани основни права, цели, свързани със защитата или подпомагане развитието на националната икономика¹⁵².

Що се отнася до второто, очертано в чл. 52, пар. 1 ХОПЕС възможно основание, за ограничаване на гарантирани основни права – необходимост да се защитят правата и свободите на други лица, то очевидно се отнася до евен туална хипотеза на колизия на права. Това може да бъде както случай, в който се стига до противоречие при упражняване на две гарантирани в Хартата основни права, така и колизия между гарантирано основно право и някоя от признатите в ДФЕС основни свободи на движение¹⁵³.

4. На второ място, чл. 52, пар. 1 ХОПЕС изисква налаганите на гарантира ни в Хартата основни права ограничения да зачитат основното съдържание на съответното право¹⁵⁴. Предвиденото условие предполага, че дори да е на лице легитимна цел на ограничението, свързана със защита на обществения интерес или защита на правата и свободите на други лица, съответните ограничения на едно или друго основно право не могат да имат за предмет изпразването на основното право от неговото определящо съдържание, от това ядро от най-важни правни гаранции, с които то обичайно се свързва. Как обаче следва да бъде определяно основното съдържание на гарантираните в Хартата основни права? Очевидно е, че не може да бъде изведена обща формула, въз основа на която да се преценява основното съдържание на гарантираните в Хартата права, а тази преценка следва да се прави за всяко отделно право, като се държи сметка за развитата досега практика на Съда на ЕС и на ЕСПЧ по неговото прилагане, когато правото е успоредно уредено и в ЕКПЧ¹⁵⁵.

¹⁵¹ Вж. чл. 36, чл. 45, пар. 3 и чл. 346 ДФЕС. Вж. също Решение от 15 февруари 2016, N., C-601/15 PPU, ECLI:EU:C:2016:84, т. 53.

¹⁵² Решение от 21 декември 2016, AGET Iraklis, C-201/15, ECLI:EU:C:2016:972, т. 72.

¹⁵³ Вж. Решение по дело C-112/00, Schmidberger, цит., т. 74-81; Заключение на генералния адвокат V. Trstenjak, представено на 14 април 2010 по дело Комисията срещу Германия, C-271/08, ECLI:EU:C:2010:183, т. 81.

¹⁵⁴ Това условие в действителност е изведено още преди влизане в сила на Хартата в практиката на Съда на ЕС – вж. Решение по дело 4/73, Nold, цит., т. 14. ¹⁵⁵ Така например в решението по делото Schrems, решение от 6 октомври 2015, C-362/14, ECLI:EU:C:2015:650, т. 81, Съдът на ЕС определя, 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 съществено съдържание на основното право на ефективна съдебна защита, признато в член 47 от Хартата*“.

5. Следващото поставено от чл. 52, пар. 1 ХОПЕС условие, което определя съответствието на наложени на основните права ограничения с правото на ЕС, е зачитането на принципа на пропорционалност. В линията на установената практика на Съда на ЕС това предполага предвидената мярка на

ограничение да е подходяща, необходима и пропорционална в тесен смисъл (пропорционална “*stricto sensu*”)¹⁵⁶. Мярката би била подходяща, доколкото може да допринася за определената цел от общ интерес¹⁵⁷. Мярката може да се разглежда като необходима, доколкото липсва каквато и да е друга мярка, която би била също толкова подходяща, но по-малко ограничителна¹⁵⁸. Мярката е съразмерна или пропорционална *stricto sensu*, ако породените от нея неблагоприятни последици не са несъразмерни с преследваните цели¹⁵⁹. Ако изискванията мярката да е подходяща и необходима имат за цел да оценят нейната ефективност за постигане на преследваните цели, то изискването за пропорционалност *stricto sensu* предполага да се направи равностойна на предимствата на мярката с оглед на преследваната легитимна цел, а от друга страна, на недостатъците ѝ с оглед на признатите основни права¹⁶⁰. Проверката на първото и второто условие се наблюдава системно в решенията на Съда на ЕС, като тя се конкретизира в преценка доколко спорната мярка може обективно да допринесе за постигане на целения резултат и доколко тя не отива като степен на ограничение отвъд необходимото за неговото постигане. Проверката на третото условие на принципа на пропорционалност не се извършва регулярно, но в случай на неговото прилагане, е насочена към това да се оцени, доколко ограничението на основните права почива на разумен баланс между положителния ефект с оглед на защитата на обществения интерес или правото, към което е насочено и отрицателните последици за носителите на ограниченото право. В случаите, когато извършва цялостна преценка за зачитане на изискванията, произтичащи от принципа на пропорционалност, висшата интеграционна юрисдикция оценява на първо място доколко мярката е подходяща, след това, дали тя е необходима и накрая оценява нейната пропорционалност *stricto sensu*¹⁶¹.

Следва също да се подчертае, че контролът за зачитане на пропорционалността при мерки, ограничаващи основните права, може да се характеризира

¹⁵⁶ Заключение на генералния адвокат H. Saugmandsgaardøe, представено на 19 юли 2016 по съед. дела Tele2 Sverige, C-203/15 и C-698/15, ECLI:EU:C:2016:572, т. 174. ¹⁵⁷ Ibid., т. 176.

¹⁵⁸ Решение от 22 януари 2013, Sky Österreich, C-283/11, EU:C:2013:28, т. 54-57; Решение от 13 ноември 2014, Reindl, C-443/13, EU:C:2014:2370, т. 39; Решение от 16 юли 2015, ЧЕЗ Разпределение България, C-83/14, EU:C:2015:480, т. 120-122.

¹⁵⁹ Заключение на генералния адвокат H. Saugmandsgaardøe по съед. дела Tele2 Sverige, цит., т. 247.

¹⁶⁰ Ibid., т. 248.

¹⁶¹ Решение от 22 януари 2013, Sky Österreich, C-283/11, ECLI:EU:C:2013:28.

при спорове, свързани с определени основни права като правото на защита на личните данни или правото на зачитане на личния и семейния живот, Съдът приема, че с оглед на тяхната същност възможността за преценка на законода

теля на Съюза относно това какви рестриктивни мерки приема е по-ограничено, поради което следва да бъде упражняван по-стриктен контрол за зачитане изискванията, произтичащи от принципа на пропорционалност¹⁶². От друга страна при спорове относно пропорционалността на мерки на регулация, от носими към различни сектори на икономиката, висшата интеграционна юрисдикция определя, че в рамките на упражняването на възложената му компетентност, законодателят на ЕС има широко право на преценка в областите, в които неговите действия предполагат той да направи избор както от политическо, така и от икономическо или социално естество и в които е призван да извършва комплексни преценки¹⁶³. Непосредственото упражняване на контрола за зачитане на изискванията, произтичащи от принципа на пропорционалност, се упражнява от Съда на ЕС, в случаите на спорове относно мерки на Съюза, ограничаващи основни права, и от Съда на ЕС или националните съдилища, при мерки, приети на равнището на държавите членки.

6. Що се отнася до формата на налаганите ограничения на основните права, гарантирани в Хартата, чл. 52, пар. 1 ХОПЕС определя, че те трябва да бъдат „предвиден[и] в закон“. В тази връзка интерес представлява въпросът, дали визираното предписание предполага задължителното установяване на мерки, които ограничават основните права в законодателен акт на ЕС или на държавите членки, или в по-широк план, подобно на практиката на ЕСПЧ, следва да се тълкува в смисъл на общо изискване за законност на мерките, което е удовлетворено, доколкото е налице правен акт, определящ ограничаването и от говорящ на изискванията за предвидимост, яснота и точност¹⁶⁴. Що се отнася до ограниченията на равнището на ЕС, досега развитата от Съда на ЕС прак тика позволява да се заключи, че правомерното ограничаване на основни права предполага наличието на правно основание, установено в законодателен акт на Съюза или в акт, приет пряко въз основа на разпоредби на Учредителните договори¹⁶⁵. Следва все пак да се подчертае, че според някои автори предвид на

¹⁶² Решение от 8 април 2014, Digital Rights Ireland и Seitlinger e.a., C-293/12 и C-594/12, ECLI:EU:C:2014:238, т. 48.

¹⁶³ Решение от 8 юни 2010, Vodafone e.a., C-58/08, ECLI:EU:C:2010:321, т. 52. ¹⁶⁴ Вж. относно необходимостта понятието ограничаване „предвидено в закон“ да се тълкува в съответствие с практиката на ЕСПЧ – Заключение на генералния адвокат Н. Saugmandsgaardøe, по съед. дела Tele2 Sverige, C-203/15 и C-698/15, цит., т. 140 et seq. ¹⁶⁵ Вж. Решение от 1 юли 2010, Knauf Gips, C-407/08 P, ECLI:EU:C:2010:389, т. 91; Решение от 5 септември 2012, Парламента с. Съвета, C-355/10, ECLI:EU:C:2012:516, т. 77;

предписанието на чл. 52, пар. 1 ХОПЕС, единствено актове, приети по реда на обикновена или специална законодателна процедура, могат да създадат годно правно основание за налагане ограничения на основните права¹⁶⁶.

В случаите на ограничения, налагани на равнището на държавите членки, Съдът възприема по-широк прочит, близък до този на ЕКПЧ, като допуска ограничения на основните права да бъдат налагани и на правни основания, установени в незаконодателен акт¹⁶⁷.

Може да се обобщи, че в общ план, отвъд въпроса за ранга на акта, с който се предвижда правно основание за налагането на ограничение на право, гарантирано в Хартата на основните права, същността на поставеното в чл. 52, пар. 1 ХОПЕС изискване предполага правното основание, позволяващо ограничаването, да бъде достатъчно ясно и точно, като самото определя обхвата на ограничението и по този начин дава защита срещу евентуални произволни нарушения¹⁶⁸.

Може да се обобщи, че след влизане в сила на Договора от Лисабон, правният режим на основните права в ЕС вече е предмет на разгърнатата уредба на нивото на първичното право на Съюза. Институциите на ЕС и държавите членки са обвързани с богат каталог от основни права, отразяващ както общите конституционни традиции на участващите в Съюза страни, така също и заложените в ЕКПЧ разрешения, практика на ЕСПЧ по нейното прилагане и юриспруденцията на Съда на ЕС в тази проблематика. Основните права се явяват един от фундаменталните елементи на правния ред на европейската интеграция, като тяхната защита е условие за законността на актовете на европейските институции. Признаването и зачитането им е условие както за присъединяването, така и за принадлежността на една държава към ЕС. Същевременно в годините след влизане в сила на Хартата се наблюдава ясна линия на ограничителен прочит от страна на висшата интеграционна юрисдикция на някои основни положения, определящи прилагането и ефективността на правния режим за защита на основните права в правото на ЕС, която буди оправдани притеснения и е причина за редица критики на доктрината. Преодоляването на тези тенденции в еволюцията на правния режим на защита на основните права и утвърждаването на високо равнище на защита спрямо ево

Решение по дело N., C-601/15 PPU, цит., т. 51; Решение от 27 май 2014, Spasic, C-129/14 PPU, ECLI:EU:C:2014:586, т. 57. ¹⁶⁶ **Lenaerts**, Koen. La vie après l'avis: Exploring the principal of mutual (yet not blind) trust. – *Common Market Law Review*, Volume 54, Issue 3, 2017, p. 811.

люцията на националните механизми за защита в държавите членки и спрямо достиженията в международен план, е от решаващо значение за запазване на легитимността на ЕС в очите на гражданите и за утвърждаването на Съюза като общност, основана на върховенството на правото, която играе ролята на мощен фактор за укрепване на демокрацията, правата на човека и свободното общество в Европа и в световен мащаб.

ЛИТЕРАТУРА

Беноа-Ромер, Флоранс. Права на човека в Европа и механизми за тяхната защита. – В: Записки по право на Европейския съюз. Т. 1. Институционно право. София: Унив. изд. Св. Климент Охридски, 2009, с. 137-185.

Anderson, David, Cian C. **Murphy**. The Charter of Fundamental Rights: History and Prospects in Post-Lisbon Europe. – *EU Working Papers Law*, 2011/8. **Bailleux**, Antoine. Article 52-2. Portée et interprétation des droits et principes. In : Fabrice **Picod**, Van **Drooghenbroeck**, Sébastien (dir.). Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Commentaire article par article. Bruxelles: Édition Bruylant, 2018, p. 1113-1142.

Benoît-Rohmer, Florence. Chronique UE et droits fondamentaux – Champ d'application de la Charte (art. 51). – *RTDeur. Revue trimestrielle de droit européen*, № 2, 2018.

Braibant, Guy. La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Paris: Editions du Seuil, 2001.

Braibant, Guy. La Charte des droits fondamentaux. – *Droit social*, 2001, № 1.

Burgorgue-Larsen, Laurence. Ombres et lumières de la constitutionnalisation de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. – *Cahiers de droit européen*, 2004, 40^e année: № 5-6, p. 663-690.

Cartabia, Marta. Article 53 – Level of Protection. – In: **Mock**, W.B.T and **Demuro**, G. Human Rights in Europe – Commentary on the Charter of the Fundamental Rights of the European Union. Durham: Carolina Academic Press, 2010, p. 336-343.

Coutron, Laurent. L'hypothèse du dépassement du standard conventionnel. In : **Coutron**, Laurent, **Picheral**, Caroline (dir.). Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et Convention européenne des droits de l'homme, Bruxelles: Bruylant, 2002, p. 21-44.

De Búrca, Gráinne. After the EU Charter of Fundamental Rights: The Court of Justice as a Human Rights Adjudicator. – *Maastricht Journal of European Comparative Law*, Vol. 20, 2013, p. 168-184.

De Mol, Mirjam. Küçükdeveci: Mangold Revisited – Horizontal Direct Effect of a General Principle of EU Law. – *European Constitutional Law Review*, 2010, № 6, p. 293-308. **Deloche-Gaudez**, Florence. La convention pour l'élaboration de la Charte des droits

fondamentaux: Une méthode d'avenir ? – *Études et recherches* № 15. Groupement

d'études et recherche „Notre Europe“, 2001.

Douglas-Scott, Sionaidh. The European Union and Human Rights after the Treaty of Lisbon. – *Human Rights Law Review*, Vol. 11, Issue 4, 2011, p. 645-682. **Dutheil de la Rochère**, Jacqueline. Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Jurisclasseur Libertés, Fascicule 140.

318

Hancox, Emily. The Relationship Between the Charter and the General Principles: Looking Back and Looking Forward. In: *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, Vol. 22, 2020, pp. 233-257.

Horspool, Margot, **Humphreys**, Matthew. European Union Law. 8th edition. Oxford: Oxford University Press, 2014.

Jacqué, Jean-Paul. Droit institutionnel de l'Union européenne. 9^{ème} éd. Paris: Dalloz, 2018. **Jacqué**, Jean-Paul. Vers une Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. – In: *L'Europe des libertés*, N° 4.

Labayle, Henri. Droits fondamentaux et droit européen. – *A.J.D.A.*, 1998, p. 75-91.

Lenaerts, Koen. Exploring the Limits of the EU Charter of Fundamental Rights. – *European Constitutional Law Review*, 2012, Volume 8, Issue 3, p. 375-403.

Lenaerts, Koen. La vie après l'avis: Exploring the principal of mutual (yet not blind) trust. – *Common Market Law Review*, Volume 54, Issue 3, 2017, p. 805-840. **Lörcher**, Klaus. Interpretation and Minimum Level of Protection. – In: **Filip Dorssemont**, **Lörcher**, Klaus, **Clauwaert**, Stefan, **Schmitt**, Mélanie (eds.). The Charter of Fundamental Rights of the European Union and the Employment Relation. Oxford: Hart Publishing, 2019, p. 135-162.

Neframi, Eleftheria. Quelques réflexions sur l'application de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. – In: **Brunssessen**, Bertrand, **Picod**, Fabrice, **Roland**, Sébastien, (dir.). L'identité du droit de l'Union européenne. Mélanges en l'honneur de Claude Blumann. Bruxelles: Bruylant, 2015, p. 431-445.

Oberdorff, Henri. La reconnaissance des droits fondamentaux par l'Union européenne. – In: **Ferrand**, Jérôme, **Petit**, Huges (dir.). L'odyssée des droits de l'homme: Fondations et naissances des droits de l'homme. Paris: L'Harmattan, 2003.

Ovádek, Michal. Le champ d'application de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et les États membres : la malédiction du critère matériel. – *Journal de droit européen*, 2017, p. 386-390.

Peers, Steve. The Rebirth of the EU's Charter of Fundamental Rights. – *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, Volume 13, 2011, p. 283-309.

Peers, Steeve, **Sasha Prechal**. Article 52. – In: **Steeve Peers**, **Tamara Hervey**, **Jeff Kenner**, **Angela Ward**. The EU Charter of Fundamental Rights: A Commentary. Oxford: Hart Publishing, 2014, p. 1455-1522.

Picod, Fabrice. Droit de l'Union européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Jurisclasseur Libertés, fascicule 120.

Picod, Fabrice. La hiérarchisation des sources au sein de l'article 6 TUE. – In: **Tinière**, Romain.

Platon, Sébastien. La Charte des droits fondamentaux et la „mise en œuvre“ nationale du droit de l'Union: précisions de la Cour de justice sur le champ d'application de la Charte. – *Revue des droits et libertés fondamentaux*, 2013, chron. N° 11, <http://www.revuedlf.fr>.

com/droit-ue/la-charte-des-droits-fondamentaux-et-la-mise-en-oeuvre-nationale-du-droit-de-lunion-precisions-de-la-cour-de-justice-sur-le-champ-dapplication-de-la-charte-commentai/.

Prechal, Sasha. The Court of Justice and Effective Judicial Protection: What has the Charter Changed? – In: **Paulussen**, Christophe, Tamara **Takacs**, Vesna **Lazic**, Ben **Van**

319

Rompuy (eds.). Fundamental Rights in International and European Law. The Hague: Asser Press, 2016, p. 143-157.

Rauchegger, Clara. The Interplay Between the Charter and National Constitutions after Åkerberg Fransson and Melloni. Has the CJUE Embraced the Challenges of Multilevel Fundamental Rights Protection? – In: The EU Charter of Fundamental Rights as a Binding Instrument. Sybe **De Vries**, **Bernitz**, Ulf, **Weatherill**, Stephen, ed. Oxford: Hart Publishing, 2018, p. 93-131.

Rideau, Joël. Droit institutionnel de l'Union et des Communautés européennes. 5^{ème} éd. Paris :LGDJ, 2006.

Rota, Marie. Le cadre interprétatif de la Charte des droits fondamentaux (articles 52 à 54). – In: **Biad**, Abdelwahab, **Parisot**, Valérie, (dir.). La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Bilan d'application. Droit et Justice. Limal: Anthemis, 2018, p. 77-100.

Saffjan, Marek, **Düsterhaus**, Dominik, **Guérin**, Antoine. La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et les ordres juridiques nationaux, de la mise en œuvre à la mise en balance. – *RTDeur*, 2016, p. 219-247.

Schabas, William A. The European Convention on Human Rights. A Commentary. Oxford: Oxford University Press, 2015.

Shütze, Robert. European Constitutional Law. Cambridge: Cambridge University Press, 2012. **Spaventa**, Eleanor. Fundamental rights in the European Union. – In: **Barnard**, Catherine, **Peers**, Steve (eds.). European Union Law. Oxford: Oxford University Press, 2014, p. 226-254.

Sudre, Frédéric. La Communauté européenne et les droits fondamentaux après le Traité d'Amsterdam, Vers un nouveau système européen de protection des droits de l'homme? – In: Jurisclasseur, Édition générale, N° 1, janvier 1998, I 100.

Tridimas, T. Fundamental Rights. General Principles of EU Law and the Charter. – In: *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, Vol. 16, 2014, p. 361-392. **Vial**, Clair. La méthode d'ajustement de la Cour de justice de l'Union européenne: quand l'indépendance rime avec équivalence. – In: **Coutron**, Laurent., **Picheral**, Caroline. (dir.). Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et Convention européenne des droits de l'homme. Bruxelles: Bruylant, 2002, p. 93-112.

Vial, Clair (dir.). La protection des droits fondamentaux dans l'Union européenne. Entre évolution et permanence. Bruxelles: Bruylant, 2015, p. 43-65.

Von Danwitz, Thomas. L'autonomie du droit de l'Union et la mise en œuvre de la Charte des droits fondamentaux. – In: **Brunssen**, Bertrand, **Picod**, Fabrice, **Roland**, Sébastien, (dir.). L'identité du droit de l'Union européenne: mélanges en l'honneur de Claude Blumann. Bruxelles: Bruylant, 2015, p. 539-550.

Дадена в катедра „Международно право и международни отношения“ – май 2021
г. Рецензенти – доц. д-р Иван Стойнев
доц. д-р Наталия Киселова