

LightT

СЪДЕБНИ ПРОИЗВОДСТВА ЗА ПРОМЯНА

обучения за адвокати по достиженията
на правото на ЕС в областта
на върховенството на правото

ОБУЧИТЕЛЕН ПАКЕТ



Co-funded by
the European Union

Funded by the European Union. Views and opinions expressed are however those of the author(s) only and do not necessarily reflect those of the European Union. Neither the European Union nor the granting authority can be held responsible for them.

СЪДЪРЖАНИЕ

Резюме	6
МОДУЛИ ЗА ОБУЧЕНИЕ	8
Обучение на обучители.....	9
Въвеждащо обучение	16
Обучение за напреднали.....	21
МАТЕРИАЛИ ЗА ОБУЧЕНИЕ	27
Концепцията за върховенството на закона - дефиниции и съставни елементи	28
Йерархия и общи принципи на правния ред на ЕС.....	36
Връзката между ЕС и ЕКПЧ	51
Европейски съдилища и процедури.....	59
Съдебна независимост	88
Гражданско участие.....	125
Елементи на върховенството на закона в антидискриминационното законодателство на ЕС.....	154
Сравнителен преглед на прилагането на Хартата на ЕС в държавите-членки на консорциума	161
Примери за успешни съдебни спорове по Закона за авторското право пред национални и европейски съдилища.....	180
Принципи на методологията на съдебното обучение	204

СПИСЪК НА СЪКРАЩЕНИЯТА

ХОПЕС	Харта на основните права на Европейския съюз
СЕС	Съд на Европейския съюз
СЕ	Съвет на Европа
ЕС	Европейската комисия
ЕКПЧ	Европейска конвенция за правата на човека
ЕСПЧ	Европейски съд по правата на човека
EJTN	Европейска мрежа за съдебно обучение
ЕП	Европейска прокуратура
ЕС	Европейски съюз
FRA	Агенция на Европейския съюз за основните права
ЗПЧ	Защитник на правата на човека
МСПЧ	Международна служба за правата на човека
СОССЕ	Организация за сигурност и сътрудничество в Европа
СПП	Спешно преюдициално производство
ВП	Върховенство на правото
SLAPP	Стратегически съдебни производства насочени срещу участието на обществеността
ДЕС	Договор за Европейския съюз
ДФЕС	Договор за функционирането на Европейския съюз
ООН	Организация на обединените нации

Резюме

Проектът. *Произвеждане на промяна: обучения за адвокати по достиженията на правото на ЕС в областта на върховенството на правото (Light)* е инициатива, финансирана от ЕС (JUST-2021-JTRA), която цели да укрепи върховенството на правото (ВП) чрез изграждане на капацитет у националните адвокати, за да се превърнат те в агенти на промяната. Проектът се изпълнява в пет държави - членки на ЕС, изправени пред значителни предизвикателства в тази област - България, Гърция, Унгария, Полша и Румъния и се очаква да обучи:

- 300 адвокати с начално ниво на познания за върховенството на правото
- 45 адвокати активисти и защитници на правата на човека
- 8 обучители

Обучението е замислено така, че да покрива ключови теми свързани с ВП, както са разпознати от Европейската комисия в нейните доклади за върховенството на закона: достъп до правосъдие, прозрачност и борба с корупцията, свобода на информацията, свобода на медиите и пресата и гражданско участие. Обхванати са и допълнителни елементи на ВП, които са от значение за страните от консорциума и са идентифицирани чрез анализа на нуждите от обучение в рамките на проекта. Учебната програма е разработена с идеята да позволява гъвкавост при планирането на всяка обучителна дейност, като предразполага обучителите да поставят акцент върху конкретната тема(и), която(ито) смятат за най-подходяща(и), въз основа на държавата организатор и профила на обучаемите.

Консорциум. Проектът се изпълнява от консорциум от академични институции и граждански организации с богат опит по темите на проекта и в организирането на обучения за адвокати.

Координатор на проекта е **Центърът за европейско конституционно право – CECL** (Гърция). CECL е водещ изследователски институт с нестопанска цел, който има богат опит в областта на законовите и съдебните реформи и богат опит в институционалното реформиране и изграждането на капацитет. Освен това CECL е националното звено за контакт в Гърция на Агенцията на ЕС за основните права (FRA), като по този начин отговаря за системното събиране на данни и наблюдението на законодателните и политическите промени в областта на основните права.

Козминският университет - ALK (Полша) е частно висше учебно заведение, което предлага специализирано обучение по право в Полша. ALK ще участва във всички работни групи и ще отговаря за разработването на обучителни материали за обучители и адвокати, както и за организирането на обучения в Полша.

Центърът за изследване на демокрацията - CSD (България) е институт за публична политика, който насърчава процеса на реформи в Европа чрез въздействие върху политиката и гражданското общество и има значителен опит в изграждането на капацитета на съдебната власт и адвокатите по теми, свързани с върховенството на правото. Институтът е допринесъл за развитието на съдебни реформи в България и в Европа, включително чрез изграждането на инициативата за съдебна реформа, сътрудничество с различни механизми за мониторинг и изграждане на капацитет на политици и практикуващи юристи за по-добра и по-съобразена с правата на човека съдебна система.

Центърът за социални науки към Центъра за върхови постижения на Унгарската академия на науките - CSS (Унгария) участва активно в развитието на правната наука и в организирането на професионални събития и дейности за учените в областта на правото в Унгария. Особено активен е в научните публикации по темата за върховенството на правото.

Асоциацията ProRefugiu (Румъния) е неправителствена организация, която се занимава с обучение на адвокати, прокурори и съдии, както и с правни изследвания. Организацията има устойчиво сътрудничество с институциите за съдебно обучение, адвокатските колегии, съюза на адвокатските колегии и университетите в страната.

Описание на документа. Този документ е проектен резултат 2.3 „Обучителен пакет“. Той е резултат от процеса на сътрудничество в рамките на Комитета за обучение по проекта. Той се основава на констатациите от анализа на обучителните нужди, извършен в страните по проекта. За тази цел той включва и систематизира основните теми, целите на обучението и ефективните обучителни методи, като ги превръща в конкретно съдържание за обучение на юристи, интересуващи се от върховенството на правото.

Обучителният пакет е структуриран в два основни раздела: модули за обучение, в които са описани единици от учебното съдържание и очакваните резултати от обучението, и материали за обучение, в които се съдържа справочна информация и анализи по отделните теми, ресурси, връзки и практически упражнения, които ще бъдат използвани от обучителите на LighT в обученията. Освен това модулите и материалите отразяват различните нива на знания и необходими умения на целевите групи на проекта, като се прави разлика между обучители, адвокати активисти, и адвокати с начално ниво на познания по темите на проекта.

Обучителният пакет е изготвен от Комитета за обучение на LighT, в който влизат експерти по въпросите на върховенството на правото, включително академици, практикуващи адвокати и юристи, работещи в сферата на гражданското общество. Външни експерти са съавтори на конкретни теми (всички автори са посочени в съответните глави). Окончателният документ бе проверен от консорциума преди представянето му.

МОДУЛИ ЗА ОБУЧЕНИЕ

Обучение на обучители

Общ брой учебни часове: 22

Модул 1

Заглавие на модула: Въведение

Общ брой учебни часове: 1

Преглед/резюме

Кратко описание на модула

Този модул има за цел да постави началото на обучението с въведение в проекта LighT и програмата за обучение, като положи основите за следващите стъпки. Една от ключовите цели тук е да се установят силни взаимоотношения между участниците и обучителите като се насърчи съвместната и подкрепяща учебна среда. Това ще постави началото, преди да се премине към очертаване на цялостната структура на обучението и основните теми, които ще бъдат разгледани. Накрая участниците ще се запознаят с основните принципи на обучението на възрастни и методологията на съдебното обучение, които след това ще бъдат специализирани чрез практическо приложение.

Цели на обучението и очаквани резултати

След завършване на този модул участниците трябва да са:

- Запознати с проекта и целта на обучението;
- Разбрали ролята си в проекта и да са придобили мотивация;
- Получили обща представа за методологиите за обучение за юристи и принципите на партньорското обучение.

Конспект на модула

Компонент 1 Представяне на проекта и неговия обхват; структура и методология на обучението

Компонент 2 *Tour de table* и ледоразбивачи

Компонент 3 Цели на обучението и очаквани резултати: ролята на учителя в LighT и след това; принципи на обучението на възрастни и методики за обучение на юристи; преподаване и учене от колеги.

Примерни обучителни методи

- Ледоразбивачи
- Презентации
- Дискусия

Модул 2

Заглавие на модула: Върховенство на правото и демократичните институции

Общ брой учебни часове: 6

Преглед/резюме

Кратко описание на модула

Този обучителен модул се фокусира върху дефинирането на концепцията за върховенството на правото и неговите съставни части в конкретния контекст на проекта LighT. Ще бъдат разгледани основните предизвикателства, които бяха идентифицирани в рамките на изследването на обучителните потребности, за да определят областите, които изискват специално внимание, чрез позоваване на ключовите системни и институционални въпроси на върховенството на правото, свързани по-специално с достъпа до правосъдие и правото на справедлив съдебен процес. Чрез съвместни дискусии и споделяне на знания участниците ще имат възможност да обменят мнения по ключовите въпроси и да проучат потенциални решения чрез съдебни производства и други възможни начини.

Цели на обучението и очаквани резултати

След завършване на този модул участниците трябва да са:

- Разбрали определението и подхода към върховенството на правото в контекста на LighT;
- Получили ясен преглед на ключовите системни и институционални проблеми, свързани с върховенството на правото, в участващите страни;
- Идентифицирали основните практически проблеми, свързани с прилагането на правото;
- Разбрали методите на обучение - презентация и решаване на казуси, както и основните принципи на изготвяне на обучителни материали.

Конспект на модула

Компонент 1 Независимост на съдебната власт и разделение на властите; свобода на изразяване в съдебната власт

Компонент 2 Наказателнопроцесуално право: справяне с произвола и ефективност на средствата за защита

Компонент 3 Заплахи за независимите органи и други механизми за контрол и баланс: гръцкият случай на неправомерно наблюдение и незаконен шпионски софтуер; видове корупция и ефективност на антикорупционните рамки

Компонент 5 Разбиране на методите на обучение в практиката: разработване и представяне на ефективна презентация (ефективно представяне и комуникация в различни формати)

Компонент 6 Разбиране на методите на обучение на практика: казус (практическо упражнение по изготвяне на материали)

Примерни методи на обучение

- Презентации и преглед на съдебната практика
- Казуси
- Разрешаване на проблем
- Дискусия

Модул 3

Заглавие на модула: Върховенство на правото и гражданското общество

Общ брой учебни часове: 6

Преглед/резюме

Кратко описание на модула

В този обучителен модул от различни гледни точки се разглежда многостранната тема за ограниченията на гражданското общество и личните права. Започва с изследване на това как тези ограничения се проявяват чрез правото, взимайки предвид случаи, които демонстрират тези предизвикателства. Задълбочава се в третирането на уязвимите групи, включително ЛГБТК+ общността, и в институционалната дискриминация като широко разпространен хоризонтален проблем. Освен това се отчита как тези ограничения оказват въздействие върху адвокатите, които играят ключова роля в гражданското общество. Разглежда се темата за SLAPP и защитата на лицата, подаващи сигнали за престъпления, и се изследват етичните и правните подходи за насърчаване на здравословна среда за гражданско участие. Адвокатите, работещи в организации на гражданското общество и неправителствени организации (НПО), както и тези, които участват в предоставянето на правна помощ, са изправени пред уникални предизвикателства. В края на модула участниците ще придобият по-задълбочено разбиране за потенциалната роля на адвокатите като двигатели на промяната в преодоляването и смекчаването на тези ограничения

на гражданското пространство и индивидуалните права, включително как да мотивират колегите си да търсят стратегически решения на тези проблеми.

Цели на обучението и очаквани резултати

След завършване на този модул участниците трябва да са:

- Получили ясна представа за общите и ключовите специфични за всяка страна проблеми, свързани с гражданското общество и гражданското пространство; разбрали тяхното въздействие върху адвокатите в участващите страни;
- Обсъдили системните предразсъдъци и начини за справяне с тях в съда; придобили знания и умения за чувствителни подходи към уязвими клиенти;
- Получили ясна представа за темите SLAPP и защита на лицата, подаващи сигнали за престъпления, за тяхното значение за функционирането на една здрава демокрация и за начините, по които те могат да се проявят като правни казуси;
- Обсъдили казуси и стратегическата аргументация за насърчаване на обществената промяна.

Конспект на модула

Компонент 1 Предизвикателства пред адвокатите, защитниците на правата на човека и гражданското общество; ролята на адвокатските колегии

Компонент 2 Враждебна политическа среда и административни пречки: примерът с убежището и миграцията;

Компонент 3 SLAPP и защита на лицата, подаващи сигнали за престъпления

Компонент 4 Проблеми, свързани с пола и ЛГБТК+

Компонент 5 Казус - работа по групи

Примерни методи на обучение

- Презентации и преглед на съдебната практика
- Ролева игра
- Мозъчна атака
- Дебати
- Казуси
- Дискусия

Модул 4

Заглавие на модула: Върховенство на правото и съдебните производства

Общ брой учебни часове: 6

Преглед/резюме

Кратко описание на модула

Този модул приоритизира няколко области. На първо място се разглежда сложната връзка между националното право и правото на ЕС, с особен акцент върху Хартата за основните права на ЕС, с цел участниците да разберат взаимодействието между тези правни системи. Освен това се разглеждат съдебните производства на ЕС и Съвета на Европа, включително процедурата по преюдициално запитване, за да се даде на участниците цялостна представа за тези механизми.

Основната цел на този модул е да се справи с предизвикателствата, свързани със съдебната практика, гледните точки и предразсъдъците в съдебната система и публичната администрация, със силен акцент върху насърчаването на по-справедлива и равнопоставена правна среда. Участниците ще обменят знания и ще споделят опит в областта на съдебните производства, като ще се наблегне на стратегическите подходи, ефективното изграждане на мрежи и значението на трансграничното сътрудничество.

Освен чрез съдебни производства ще се проучат и алтернативни начини за също толкова ефективни действия. Такива са например застъпничеството за промяна и активното участие в законотворческия процес, което дава възможност на участниците да бъдат активни участници в правната реформа и защитници на основните права.

Цели на обучението и очаквани резултати

След завършване на този модул участниците трябва да са:

- Получили задълбочено разбиране на общите принципи на тълкуване на правото на ЕС и на процедурата пред европейските съдилища;
- Усъвършенствали уменията си за стратегически подбор на казуси и аргументация;
- Обменили практически знания и опит за преодоляване на пропуските в съдебната и административната практика;
- Обменили мнения относно алтернативни начини на действие за подобряване на върховенството на правото.

Конспект на модула

Компонент 1 Общи принципи на правото на ЕС: как да се поддържа ефективността на правото на ЕС в случаи на неефективно му транспониране/прилагане

Компонент 2 Приложно поле на Хартата на основните права и конкретни разпоредби, свързани с темите на проекта (достъп до правосъдие и справедлив съдебен процес, свобода на изразяване и информация, свобода на събранията и сдружаването, право на убежище и забрана за връщане)

Компонент 3 Преодоляване на пропуските в съдебната и административната практика: неприлагане на съдебната практика на СЕС/ЕСПЧ, опасения по отношение на правото на ЕС, ограничено използване на процедурата по преюдициално запитване; добавената стойност на правото на ЕС в съдебните спорове - успешни примери и мотивация; активна дискусия: убеждаване на клиентите да водят съдебни спорове на европейско равнище

Компонент 4 Европейски мрежи и трансгранично сътрудничество

Компонент 5 Други начини на действие: застъпничество, колективни действия, участие в обществени консултации и в процесите на създаване на закони.

Примерни методи на обучение

- Презентации и преглед на съдебната практика
- Мозъчна атака
- Активно обсъждане

Модул 5

Заглавие на модула: Организация и провеждане на обучението

Общ брой учебни часове: 3

Преглед/резюме

Кратко описание на модула

Основният фокус на този модул е да предостави на участниците основни практически умения и знания, необходими за организиране и провеждане на ефективни програми за обучение. Модулът обхваща няколко съществени аспекта от планирането и провеждането на обучение. В това число структуриране и организиране на обучение, планиране и разработване на учебна програма, подбор на теми, обучители и участници, както и оценка на обучението.

Цели на обучението и очаквани резултати

След завършване на този модул участниците трябва да са:

- Получили ясно разбиране и основни умения за проектиране и провеждане на обучителни курсове
- Разбират добавената стойност на добре планираната оценка на обучението
- Оценили обучението за обучители на LighT.

Конспект на модула

Компонент 1 Организация и провеждане на обучение

Компонент 2 Оценка

Компонент 3 Оценка на обучението за обучители

Примерни обучителни методи

- Презентации
- Дискусия
- Ролеви игри

Въвеждащо обучение

Общ брой учебни часове: 12

Модул 1

Заглавие на модула: Основни елементи и принципи на правото на ЕС за адвокати

Общ брой учебни часове: 3

Преглед/резюме

Кратко описание на модула

Целта на този модул е да запознае адвокати с ограничени познания за правото на ЕС с основни принципи и норми, като отправна точка за разбиране на контекста на обучението. По време на този въвеждащ модул е важно да се подчертае добавената стойност на правните норми на ЕС като цяло, но и във въпросната област. Това е от ключово значение за преодоляване на общото отношение към правото на ЕС, наблюдавано повсеместно в страните от консорциума, за предизвикване на интереса на участниците и за мотивирането им да се ангажират активно и да участват в процеса на обучение. В този модул трябва да бъдат включени и разгледани следните теми:

- Основните ценности на ЕС, установени в чл. 2 ОТ ДЕС
- Дефиниране на върховенството на правото и свързаните с него предизвикателства
- Общи принципи на тълкуване и прилагане на правото на ЕС (субсидиарност, ефективност и др.)
- Приложно поле на Хартата на основните права и основни разпоредби, отнасящи се до върховенството на правото
- Процедури на ЕС: обхват и прилагане на процедурата по преюдициално запитване (член 267 ДФЕС, член 19 ДЕС).

Цели на обучението и очаквани резултати

След завършване на този модул от участниците се очаква да са:

- Разбрали основните компоненти на върховенството на правото и мястото му в ценностите и правния ред на ЕС;
- Разбрали основните принципи на прилагане на правото на ЕС (обхват на правото на ЕС, включително Хартата, връзка с националните законодателства и международните/регионалните разпоредби и др.);

- Разбрали какво представлява преюдициалното запитване, кога може да бъде отправено и каква може да бъде неговата добавена стойност.

Конспект на модула

Компонент 1 Преглед на първичното право на ЕС и общите принципи на правото на ЕС; настоящи тенденции по отношение на върховенството на правото в ЕС; теория и съдебна практика

Компонент 2 Преглед на Хартата на основните права на ЕС; обхват на приложение и разпоредби, свързани с правото на ЕС; позоваване на Хартата пред националните съдилища

Компонент 3 Предмет и обхват на преюдициалното производство.

Примерни методи на обучение

- Презентации и преглед на съдебната практика
- Казуси
- Дискусия

Модул 2

Заглавие на модула: Върховенство на правото и упражняване на основни демократични права

Общ брой учебни часове: 6

Преглед/резюме

Кратко описание на модула

В този модул адвокатите ще имат възможност да проучат връзката между върховенството на правото и основните права, установени в ХОПЕС и ЕКПЧ. Тази позната тема е идеална, за да запознае адвокатите с прилагането на достиженията на правото на Съюза чрез конкретни примери. Освен това им дава възможност да се запознаят с по-различна от традиционната, но същевременно и достатъчно убедителна, аргументация, която се използва обикновено в подобни случаи.

Цели на обучението и очаквани резултати

След завършване на този модул от участниците се очаква да са:

- Разбрали как може към делата, свързани с основни права, да се подходи като към дела, свързани и с върховенството на правото

- Придобили умения да използват понятия и аргументи, свързани с върховенството на правото и основните права в конкретни казуси

Конспект на модула

Компонент 1 Защитата на основните права като въпрос на правото на Съюза

Компонент 2 Примери за съдебни производства и аргументация в конкретни области, свързани с върховенството на правото: право на събрания и сдружаване; свобода на словото и свобода на информацията (защита на лицата, подаващи сигнали за престъпления, SLAPP дела срещу журналисти; реч на омразата и престъпления от омраза.

Компонент 3 Прилагане на гаранциите на закона за равно третиране на уязвими лица и групи, включително лица в миграция (мигранти, лица, ползващи се с международна закрила, лица, търсещи убежище), ЛГБТИ+ лица, жени.

Компонент 4 Прилагане на наказателнопроцесуални гаранции, свързани с достъпа до правосъдие, равенството на страните и ефективните средства за защита.

Примерни методи на обучение

- Презентации и преглед на съдебната практика
- Казуси
- Мозъчна атака
- Дискусия

Модул 3

Заглавие на модула: Ресурси, мрежи и комуникация

Общ брой учебни часове: 3

Преглед/резюме

Кратко описание на модула

Този модул има за цел да предостави на участниците практически съвети, информация и ресурси, и да им подпомогне да отворят професионалните си хоризонти към повече дела, свързани с прилагане на правото на ЕС и засягащи върховенството на правото. По-конкретно обучителите трябва да обърнат внимание на следното:

- Представяне и обяснение на функциите на съществуващите бази данни за европейско право и съдебна практика (Eur-lex, CURIA, HUDOC, Charterpedia и др.)
- Алтернативни източници и как да се позовават на тях в съда: сива литература, доклади за страните, международни насоки, стратегически документи
- Управление на клиента и комуникация: как да се убеди клиента да води дела пред европейските съдилища - аргументи относно продължителността, разходите и ефективността на производството
- Съвързване и намиране на подкрепа: съществуващи мрежи от адвокати и ролята им в укрепване върховенството на правото.

Цели на обучението и очаквани резултати

След завършване на този модул участниците трябва да са:

- Научили как да следят новостите в правото на ЕС и върховенството на правото чрез онлайн източници и мрежи
- Придобили умения за водене на дело въз основа на информация от алтернативни източници
- Придобили основни умения за комуникация с клиенти
- Идентифицирали източници на подкрепа и разбрали ролята и добавената стойност на адвокатските мрежи.

Конспект на модула

Компонент 1 Представяне на подходящи уебсайтове и бази данни

Компонент 2 Познаване на незадължителни правни норми в съда и създаване на доказателства въз основа на сива литература

Компонент 3 Развитие на умения за комуникация с клиенти: убеждаване на клиента да води дела с европейско значение

Компонент 4 Създаване на мрежи и самоорганизация; ролята на адвокатските колегии; европейските правни мрежи и тяхната работа (CCBE, ELENA, LEAP и др.); защита на защитниците на човешките права.

Примерни методи на обучение

- Демонстрации
- Сценарии

- Ролеви игри
- Мозъчна атака
- Дискусия

Обучение за напреднали

Общ брой учебни часове: 12

Модул 1

Заглавие на модула: Върховенството на правото в ЕС - предизвикателства и различни европейски подходи

Общ брой учебни часове: 2

Преглед/резюме

Кратко описание на модула

Целта на този модул е да се изясни понятието „върховенство на правото“ и отделните му съставни части по оперативен начин, който свързва това абстрактно понятие с конкретни теми на съдебни производства. За тази цел той прави преглед на актуалните европейски (и международни) разбирания, както и на съответната актуализирана съдебна практика по теми, свързани с върховенството на правото, по-специално както е посочено в решенията на СЕС по преюдициални запитвания и в практиката на ЕСПЧ относно нарушения на правата на човека, разгледани през призмата на върховенството на правото. Обучаемите ще упражняват искане за отправяне на преюдициално запитване до националните съдилища и ще разгледат убедителна аргументация, основана на успешно приключили дела. Участниците ще бъдат поканени да споделят опита си по отношение на предизвикателствата, свързани с върховенството на правото в собствените си юрисдикции, както и да обсъдят европейски въпроси и стратегически приоритети.

Цели на обучението и очаквани резултати

След завършване на този модул участниците трябва да са:

- Разбрали как концепцията за върховенство на правото се отнася към конкретни теми в съдебната практиката;
- Получили достъп до актуалната съдебна практика и примери за печеливши стратегии пред европейски и национални съдилища;
- Разяснили всички неясноти във връзка с процедурата по преюдициално запитване, включително как успешно да се аргументира искането за преюдициално запитване пред националните съдилища.
- Усъвършенствали уменията си за идентифициране и аргументиране на случаи, свързани с върховенството на правото

- Прегледали текущите проблеми на върховенството на правото, с акцент върху независимостта на съдебната власт и достъпът до правосъдие, свободата на събранията и свободата на сдружаване, както и нарушенията на правата на човека.

Конспект на модула

Компонент 1 Какво е върховенство на правото за адвоката?; ценности на ЕС, първично и вторично право на ЕС, свързано с върховенството на правото; съставни елементи на върховенството на правото, принципи и аргументи, произтичащи от съдебната практика

Компонент 2 Аргументация на правото на ЕС пред националните съдилища - какво трябва да се има предвид, когато се позоваваме на достиженията на правото на ЕС; успешна аргументация при преюдициални запитвания - примери от съдебната практика

Компонент 3 Институционални аспекти на върховенството на правото: контрол и баланс, разделение на властите и независимост на съдебната власт; достъп до правосъдие и равенство на страните (достъп до адвокат и правна помощ, прилагане на процесуални гаранции по време на съдебния процес); заплахи за взаимното доверие и съдебното сътрудничество - примери от ЕЗА

Компонент 4 Върховенство на правото и гражданското общество: предизвикателства пред свободата на събиране и сдружаване; пречки пред гражданското участие и ограничаване на гражданското пространство

Примерни методи на обучение

- Презентации и преглед на съдебната практика
- Казуси и сценарии
- Ролева игра
- Мозъчна атака
- Дискусия

Модул 2

Заглавие на модула: Аргументация на върховенството на правото - извличане на конкретни теми

Общ брой учебни часове: 4

Преглед/резюме

Кратко описание на модула

В този модул участниците ще се обучат да прилагат ключови принципи и норми, свързани с върховенството на правото, чрез изследване на основополагащи съдебни дела и съдебни разработки по конкретни теми. Те ще идентифицират успешни аргументи/видове дела, ще обмислят приоритети за стратегическо водене на съдебни дела и ще се съсредоточат върху ефективната защита и представителство на уязвими лица и жертви на конкретни нарушения. Акцент ще бъде поставен върху групи лица, определени като особено значими в контекста на Light, като например хора в миграция (лица, ползващи се с международна закрила, търсещи убежище, мигранти), членове на ЛГБТИ+ общността, жени - особено по отношение на репродуктивните им права, и други маргинализирани групи, значими в отделните национални контексти (например роми, лица, страдащи от злоупотреба с наркотични вещества, и др.)

Цели на обучението и очаквани резултати

След завършване на този модул участниците трябва да са:

- Прегледали проблемите, свързани с върховенство на правото, във връзка с конкретни теми и начините, по които европейските съдилища ги разглеждат в практиката си;
- Научили как да подхождат критично към проблемите на върховенството на правото в национален и европейски контекст.
- Приложили знанията и опита си на практика чрез целенасочена аргументация, насочена към преюдициални запитвания.

Конспект на модула

Компонент 1 Анализ на съдебната практика: идентифициране на ключови теми, съдебни тенденции и възприета аргументация

Компонент 2 Върховенство на правото и права на уязвимите лица: равенство пред закона; реч на омразата и престъпления от омраза; уязвими групи, които са обект на атаки - ЛГБТИ+, хора в миграция, жени

Компонент 3 Жертви на нарушения на правото на свобода: жертви на неправомерно/незаконно наблюдение и шпионски софтуер; лица, подаващи сигнали/свидетели по дела за корупция/неправилно управление; лица, обект на SLAPP

Компонент 4 Прилагане на знанията на практика: разработване на аргументация за преюдициално запитване

Примерни методи на обучение

- Преглед на съдебната практика

- Казуси и сценарии
- Мозъчна атака
- Дискусия

Модул 3

Заглавие на модула: Опазване на върховенството на правото - ролята на адвокатите

Общ брой учебни часове: 4

Преглед/резюме

Кратко описание на модула

Целта на този модул е да покаже начините, по които адвокатите могат да опазват и подобряват върховенството на правото в своите страни и в по-широк план - в своите региони. Участниците ще обсъдят системните предизвикателства, с които се сблъскват в ежедневната си работа, ще споделят опит и практически съвети за ориентиране във враждебната правна и политическа среда и ще обсъдят иновативни начини за използване на възможностите които правото на ЕС предоставя. Основната цел тук е мотивирането на участниците чрез обмен на мнения с техни колеги, с акцент върху решенията и добрите практики. В този раздел ще бъдат разгледани както съдебни, така и извънсъдебни пътища и процедури, включително пред национални органи и органи на ЕС и независими органи като Европейската комисия или Европейската прокуратура.

Цели на обучението и очаквани резултати

След завършване на този модул участниците трябва да са:

- Се запознали с различните възможности за решаване на проблеми, свързани с правата на човека на национално равнище и на равнище ЕС.
- Придобили процесуални знания за това как да се обръщат към различни европейски органи/институции
- Осъзнали своята роля във връзка с правата на човека и потенциала си да създават промени в своите страни и извън тях

Конспект на модула

Компонент 1 Как да се подходи към неизпълнението на решенията на СЕС/ЕСПЧ; мониторинг на изпълнението на решенията: намеса на регионално равнище; правни средства за защита

Компонент 2 Решаване на въпроси, свързани с върховенство на правото извън съдилищата: прокуратурата, Регламентът относно общ режим на обвързаност с условия за защита на бюджета

на Съюза; процедури за нарушение: жалби до ЕК и петиции до Парламента на ЕС; използване на неюридически ресурси

Компонент 3 Оказване на влияние върху общественния дебат: колективно или индивидуално участие в законотворчеството и политическите консултации; ролята на адвокатските колегии; защита на адвокатите активисти

Примерни методи на обучение

- Активна дискусия и мозъчна атака
- Демонстрации
- Презентации

Модул 4

Заглавие на модула: Практически умения, ресурси и сътрудничество

Общ брой учебни часове: 2

Преглед/резюме

Кратко описание на модула

Този модул има за цел да предостави практически знания и ресурси на юристите, за да поддържат актуални знанията си за правото на ЕС и достиженията на правото на ЕС. Освен това участниците ще обсъдят решения чрез трансгранично сътрудничество и мрежи.

Цели на обучението и очаквани резултати

След завършване на този модул участниците трябва да са:

- Получили дигитални ресурси за правото на ЕС и съдебната практика, по-специално във връзка с темите на проекта;
- Придобили знания за правните мрежи и как могат да се възползват от техните колективни ресурси при воденето на съдебни дела и застъпничеството.

Конспект на модула

Компонент 1 Актуализиране на новостите в правото на ЕС и съдебната практика: правни бази данни и ресурси

Компонент 2 Установяване на факти за върховенството на правото: налични комплекти инструменти и инструменти за оценка

Компонент 3 Европейски правни мрежи: възползване от утвърдени правни общности; съвместна работа за по-силно право на Съюза

Примерни методи на обучение

- Активна дискусия и мозъчна атака
- Демонстрации
- Презентации

МАТЕРИАЛИ ЗА ОБУЧЕНИЕ

Концепцията за върховенството на правото - дефиниции и съставни елементи

Автор: Зои Анна Касапи LL.M., CECL

Резюме. Европейският проект се основава на трайно зачитане на върховенството на закона във всички държави членки.¹ Освен че е една от основополагащите ценности на ЕС, заложено в чл. 2 от ДЕС, върховенството на правото се разглежда като предпоставка за ефективното прилагане на правото на ЕС въз основа на взаимното доверие между държавите членки, както и за функционирането на пространството на свобода, сигурност и правосъдие и вътрешния пазар на ЕС, където законите се прилагат ефективно и еднакво, а бюджетите се изразходват в съответствие с приложимите нормативни правила. Затова заплахите за върховенството на правото се разглеждат като предизвикателство за правната, политическата и икономическата основа на функционирането на ЕС.

Върховенството на правото е и понятие на международното право, което се съдържа в множество международни и регионални правни документи и договори, и се счита за принцип с универсална валидност.

Въпреки ключовото му значение за всички функциониращи демокрации все още липсва консенсус по отношение на неговата дефиниция. Правни теоретици, практикуващи юристи, държави и международни организации са в противоречие по отношение на специфичната функция и съставните елементи на понятието, които те приоритизират или игнорират.

Тази уводна глава има за цел да прегледа настоящите подходи към върховенството на правото на международно и регионално равнище, като се обърне специално внимание на Европа и по-специално на ЕС. В нея ще се подчертае липсата на съгласувано, общоприето определение на понятието, ще бъде представен оперативният подход, предпочитан от Съвета на Европа и Европейския съюз, и ще бъдат дефинирани различните му съставни елементи, с цел да се подпомогнат практикуващите специалисти да свържат твърде теоретичната концепция за върховенството на правото с нейното практическо приложение.

¹ Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Европейския съвет, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите „[Укрепване на върховенството на закона в Съюза - план за действие](#)“, COM(2019) 343 final, Брюксел, 17.7.2019 г.

Обучителите трябва да използват информацията, съдържаща се в тази глава, за да въведат обучаемите с различни нива на знания и опит в текущата дискусия относно върховенството на правото. Те следва да подчертаят факта, че не съществува универсално определение на понятието и че държавите носят основната отговорност за определянето му в контекста на собствените си конституционни и правни традиции, както и на съответните си международни задължения, произтичащи от членството им в международни организации/договори. Накрая, те следва да подчертаят подхода на ЕС, включително методологията на доклада за върховенството на закона и съответните задължения на държавите членки, които могат да доведат до действия и бездействия, подлежащи на обжалване. Важно е да се подчертае, че различните съставни елементи на върховенството на правото, идентифицирани тук, са ключови за разбирането на това как принципът може да се използва на практика в правната аргументация, за да се подсили даден случай чрез позоваване на първичното право на ЕС.

Свързани модули:

Модул 2 на обучението – Върховенството на правото и демократичните институции

Въвеждащ модул 2 – Върховенство на правото и упражняването на основните демократични права

Съдържание на главата

- Международни подходи и дефиниции на върховенството на правото
- Върховенство на правото на регионално равнище
- Поглед отблизо към рамката на Съвета на Европа
- Върховенството на правото в Европейския съюз

Международни подходи и дефиниции на върховенството на правото. Върховенството на правото е понятие с универсална валидност.² През 2005 г. ООН единодушно одобри „необходимостта от всеобщо спазване и прилагане на принципа на върховенството на закона както на национално, така и на международно равнище“.³ За тази цел бяха приети Показатели за върховенството на закона, които имат за цел да наблюдават и насърчават принципа в

² Контролен списък за върховенството на закона, Венецианска комисия на Съвета на Европа, приет от Венецианската комисия на 106-ата си пленарна сесия във Венеция, 11-12 март 2016 г., достъпен на https://www.venice.coe.int/images/SITE%20IMAGES/Publications/Rule_of_Law_Check_List.pdf. (на английски език)

³ Организация на обединените нации, Документ за резултатите от Световната среща на върха през 2005 г. (§ 134), достъпен на: https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RE_S_60_1.pdf. (на английски език)

развиващите се страни. Те са включени в [Ръководство за прилагане](#), което съдържа 135 индикатора, отнасящи се до три ключови институции: полиция (41 индикатора); съдебна система (51 индикатора); и затвори (43 индикатора).

ООН признава върховенството на правото като принцип на управление и основен аспект на изграждането на мира, който е от съществено значение за ефективните и надеждни демократични институции. С това отбелязва и че не съществува единно, общоприето определение на понятието. В рамките на ООН се използва следното определение за върховенство на правото:

[Върховенството на правото] се отнася до принцип на управление, при който всички лица, институции и образувания, публични и частни, включително самата държава, са отговорни за законите, които са публично обявени, еднакво прилагани и независимо отсъждани и които са в съответствие с международните норми и стандарти за правата на човека. Той изисква също така мерки, които да гарантират спазването на принципите на върховенство на закона, равенство пред закона, отчетност пред закона, справедливост при прилагането на закона, разделение на властите, участие в процеса на вземане на решения, правна сигурност, избягване на произвол и процесуална и правна прозрачност.

Доклад на генералния секретар относно върховенството на закона и правосъдието в преход в общества, обхванати от конфликти и след тях (S/2004/616), параграф. 6.

Върховенство на правото на регионално равнище. На второстепенно ниво регионалните органи и организации признават върховенството на правото като един от своите основополагащи принципи и водеща ценност, гарантираща демократичното функциониране на техните държави членки и институции. Упражняването на властта в съответствие с върховенството на правото е посочено в [Междуамериканската демократична харта](#)⁴ като един от основните елементи на функциониращата представителна демокрация, наред със зачитането на правата на човека и основните свободи, провеждането на периодични, свободни и честни избори, плуралистичната система на политическите партии и организации и разделението на властите (чл. 3). Държавите-членки на Организацията за африканско единство (ОАЕ) заявяват в [Учредителния акт на Африканския съюз](#)⁵ своята решимост да насърчават и защитават правата на човека и народите, да укрепват демократичните институции и култура и да осигуряват добро управление и върховенство на правото. Ангажиментът им е потвърден в [Програмата 2063: Африка, която искаме](#) (Аспирация 3)⁶, в която се обръща внимание на върховенството на правото като необходима предпоставка за един мирен и безконфликтен африкански континент.

Поглед отблизо към рамката на Съвета на Европа. Върховенството на правото заема специално място в европейските демократични и правни традиции, като Съветът на Европа (СЕ) играе водеща роля в неговото поддържане и укрепване на целия континент. В [преамбюла](#)

⁴ На английски език.

⁵ На английски език.

⁶ На английски език.

на [Устава на Съвета](#) на Европа върховенството на правото се признава за една от „духовните и моралните ценности, които са общо наследство на [европейските] народи“, и за един от трите принципа, които са в основата на всяка истинска демокрация, заедно с личната свобода и политическата свобода, докато подписалите [Европейската конвенция за правата на човека](#) (ЕКПЧ) потвърждават в преамбюла ѝ, че са „съмишленици и имат общо наследство от политически традиции, идеали, свобода и върховенство на закона“.

В рамките на СЕ компетентният орган, който предоставя авторитетни насоки относно демокрацията и правото на Съюза, е [Европейската комисия за демокрация чрез право](#) (наричана Венецианската комисия). Венецианската комисия е независим консултативен орган, който си сътрудничи с държавите - членки на СЕ, както и със заинтересовани държави, които не са членки на СЕ, и с международни организации и органи, с цел да насърчава основните ценности на правовата държава, правата на човека и демокрацията.

В своя [доклад за върховенството на закона от 2011 г.](#)⁷ Венецианската комисия се опитва да достигне до определение за върховенството на закона, като го разглежда в контекста на позитивното право и се опита да го разграничи от сходните понятия **Rechtsstaat** (което се фокусира повече върху естеството на държавата и нейното определение в противовес на абсолютистката държава) и **État de droit** (което се фокусира повече върху закона като гарант за основните права срещу законодателя). След като поработи за подходящо и изчерпателно определение, Комисията стига до заключението, че върховенството на закона **не може да бъде дефинирано**. Затова вместо да продължи да търси невъзможна и непрактична теоретична дефиниция, тя възприема оперативен подход, като се съсредоточава върху определянето на основните елементи на върховенството на правото.

Тези усилия водят до изготвянето на [Контролния лист за върховенството на закона](#) - оперативен инструмент за оценка на степента на спазване на върховенството на закона в дадена държава въз основа на петте основни елемента:

1. Законност

Принципът на законност е в основата на всяка установена и функционираща демокрация. Той включва върховното положение на закона: действията на държавата трябва да са в съответствие със закона и да са позволени от него. Законът трябва да урежда отношенията между международното и националното право и да предвижда случаите, в които могат да се приемат извънредни мерки в отклонение от нормалния режим на защита на правата на човека.

2. Правна сигурност

Правната сигурност включва достъпността на правото. Правото трябва да е сигурно, предвидимо и лесно за разбиране. Основни принципи като *nullum crimen sine lege/nulla poena sine lege* или забраната за обратна сила на наказателното право са стълбове на правната сигурност.

⁷ На английски език.

3. Предотвратяване на злоупотреба/неправомерно използване на правомощия

Предотвратяването на злоупотребите с власт означава в правната система да са предвидени гаранции срещу произвола; да се гарантира, че дискреционната власт на длъжностните лица не е неограничена и се регулира от закона.

4. Равенство пред закона и недискриминация

Равенството пред закона вероятно е принципът, който в най-голяма степен олицетворява концепцията за върховенство на правото. От първостепенно значение е законът да гарантира липсата на каквато и да е дискриминация на основата на раса, етнос, пол, език, религия, политически убеждения, национален или социален произход, рождение и др. Сходните ситуации трябва да се третират еднакво, а различните ситуации - различно. Позитивните мерки могат да бъдат разрешени, стига да са пропорционални и необходими.

5. Достъп до правосъдие

Достъпът до правосъдие включва наличието на независима и безпристрастна съдебна система и правото на справедлив съдебен процес. Независимостта и безпристрастността на съдебната власт са от основно значение за общественото възприемане на правосъдието и по този начин за постигането на класическата формула: „Правосъдието трябва не просто да бъде изпълнено, но и да се усеща, че е изпълнено“.

Източник: Венецианска комисия

В допълнение към петте показателя, посочени по-горе, в контролния лист са разгледани и въпросите за корупцията и конфликта на интереси, събирането на данни и наблюдението.

- В допълнение към Венецианската комисия и нейния мандат СЕ прие някои политики по конкретни въпроси и създаде специализирани агенции и групи посветени на конкретни заплахи за върховенството на правото (включително групата GRECO по въпросите на корупцията и Комитета за борба с тероризма). Следва да се отбележи, че Европейската комисия има статут на наблюдател както във Венецианската комисия, така и в групата GRECO. Съответната рамка на СЕ може да се открие [ТУК](#).

Върховенството на правото в Европейския съюз. *Зачитане на правовата държава* е една от основополагащите ценности на ЕС, залегнала в член 2 от Договора за Европейския съюз (ДЕС) и в преамбюла на Хартата на основните права на Европейския съюз (ХОПЕС).

Съюзът се основава на ценностите на зачитане на човешкото достойнство, свободата, демокрацията, равенството, правовата държава, както и зачитането на правата на човека, включително правата на лицата, които принадлежат към малцинства. Тези ценности са общи за държавите членки в общество, чиито характеристики са плурализмът, недискриминацията, толерантността, справедливостта, солидарността и равенството между жените и мъжете.

член 2, ДЕС

Съзнавайки своето духовно и морално наследство, Съюзът се основава на неделимите, универсални ценности на човешкото достойнство, свободата, равенството и солидарността; той се основава на принципите на демокрацията и правовата държава.

Преамбюл на ХОПЕС

Европейската комисия (ЕК) счита тези ценности за „основата на нашите общества и обща идентичност“. Отговорността за спазването на ВП обаче е преди всичко на всяка държава членка, както като вътрешна конституционна отговорност, така и като отговорност, свързана с членството в ЕС, въз основа на принципа на лоялно сътрудничество, установен в чл. 4, пар. 3 от ДЕС. Същевременно всички институции на ЕС носят и отговорността да предоставят пропорционална помощ на държавите членки в усилията им да гарантират спазването на върховенството на правото (споделена отговорност).

За да защити върховенството на правото от нарастващите опасения и предизвикателства, наблюдавани през последните години, ЕК прие [План за действие](#), насочен към укрепване на върховенството на закона в Съюза. Въпреки че смята, че основното значение на върховенството на правото е добре дефинирано и общо за всички държави-членки, проектът **не съдържа дефиниция на понятието**, а вместо това възприема същия оперативен подход, предпочетен и от Венецианската комисия: той определя ключови области на намеса въз основа на три стълба на действие – насърчаване на култура в областта на върховенството на закона (съсредоточен върху изграждането на знания и обща култура на върховенство на закона); предотвратяването на появата или задълбочаването на проблеми (съсредоточен върху сътрудничеството и подкрепата за укрепване на върховенството на закона на национално равнище); и начини за изготвяне на ефективна ответна реакция (съсредоточена върху прилагането на равнище ЕС, когато националните механизми отслабват).

Въпреки че не успява ясно да определи какво е това "основно значение" за правото на Съюза, в плана са посочени някои ключови елементи на понятието, които очертават приоритетите на ЕС и съответните показатели в тази област. Сред тях са принципът на законност и равенство пред закона; независимост и безпристрастност на съдебната власт; зачитане на правата на човека; разделение на властите, отчетност и предотвратяване на злоупотребите с власт.

[Европейският механизъм за върховенството на закона](#) бе създаден като превантивен инструмент за насърчаване на върховенството на закона и предотвратяване на възникването или влошаването на предизвикателствата в съответствие с тематичните приоритети и стълбовете за действие на Плана. Част от механизма е годишният доклад за върховенството на закона, в който се проследяват значими събития, както положителни, така и отрицателни, свързани с върховенството на закона в държавите членки. Съгласно [методологията за](#)

изготвяне на годишния доклад за върховенството на закона, докладът разглежда четири отделни теми, допълнително разделени на подтеми, както следва:

- А. Правосъдна система**, включително нейната независимост, качество и ефективност.
- Б. Антикорупционната рамка**, включително институционалната рамка и съществуващите превантивни и репресивни мерки.
- В. Плурализъм и свобода на медиите**, включително регулаторни органи и структури, прозрачност на собствеността на медиите и правителствена намеса, както и рамка за защита на журналистите.
- Г. Други институционални въпроси и механизми за контрол и баланс**, включително процесите на подготовка и приемане на закони, рамката за независимите органи, достъпността и съдебния контрол на административните решения, както и наличието на благоприятна рамка за гражданското общество.

Тези четири теми могат да се разглеждат като съставни елементи на върховенството на правото в рамките на ЕС и представляват също така широките теми, разглеждани в рамките на проекта LightT. Напомня се обаче, че държавите членки са обвързани и със собствените си конституционни традиции и международни задължения, които продължават да се прилагат, стига да не пречат на изпълнението на задачите на Съюза или да не застрашават неговите цели.

Допълнителна литература:

- The United Nations Rule of Law Indicators – Implementation Guide and Project Tools, налично на:
https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/un_rule_of_law_indicators.pdf.
- Report on the rule of law - Adopted by the Venice Commission at its 86th plenary session (Venice, 25-26 March 2011), налично на:
[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2011\)003rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)003rev-e)
- The Rule of Law in a Free Society a Report on the International Congress of Jurists, New Delhi, India January 5-10, 1959, налично на:
<https://www.icj.org/wp-content/uploads/1959/01/Rule-of-law-in-a-free-society-conference-report-1959-eng.pdf>.
- *An International Rule of Law?* Simon Chesterman, *The American Journal of Comparative Law*, Volume 56, Issue 2, Spring 2008, Pages 331–362, налично на:
<https://doi.org/10.5131/ajcl.2007.0009>.
- *Operationalizing and Measuring Rule of Law in an Internationalized Transitional Context: The Virtue of Venice Commission's Rule of Law Checklist*, Qerim Qerimi, *Law and Development Review* 2019, налично на:
https://www.venice.coe.int/files/articles/Qerimi_Rule_of_Law_LDR_2019.pdf
- *Rule of Law: A Fundamental Concept Without a Coherent Meaning – Analysis of the Swedish and Chinese Understandings*, Katia Cejje *European Journal of Comparative Law and Governance*, 14 Jul 2022, налично на:

https://brill.com/view/journals/ejcl/9/3/article-p287_003.xml?language=en.

- *The rule of law: Approaches of the African Commission on Human and Peoples' Rights and selected African states*, Jamil Ddamulira Mujuzi, (2012) 12 African Human Rights Law Journal, p. 89 et seq., налично на:

<http://www.scielo.org.za/pdf/ahrhj/v12n1/05.pdf>.

Йерархия и общи принципи на правния ред на ЕС

Автори: Гиота Масуриду, адвокат

Резюме. Тази глава представя йерархията на правните норми на ЕС и основните общи принципи, които ръководят прилагането на първичното и вторичното право на ЕС с примери, извлечени от дела, свързани с върховенството на правото. Тя е разделена на две части. В първата част е представена йерархията на нормите на правото на ЕС с подраздели за Договорите на ЕС, Хартата на основните права на ЕС и вторичното право на ЕС. Във втората част са изложени общите принципи, които са в основата на развитието и прилагането на правото на ЕС, както е извлечено от първичното право на ЕС - принципите на предимство, ефективност и субсидиарност.

На обучителите се препоръчва да използват практически ориентирани методи на обучение, когато разглеждат темите от тази глава. Приложимите принципи и норми, както и динамичното развитие на правото на ЕС могат да бъдат илюстрирани чрез практически примери и казуси, извлечени от цитираната съдебна практика. Тъй като целта на тази глава е да запознае обучаемите с основните понятия на правото на ЕС, тя е по-подходяща за лица с начално ниво на познания в областта на правото на ЕС. Въпреки това обучителите се насърчават да черпят от нея всякаква информация, която считат за подходяща за конкретната целева група.

Съдържание на главата

- Йерархия на нормите на ЕС
- Първично право на ЕС
 - Учредителните договори
 - Хартата на основните права на Европейския съюз
- Вторично право на ЕС
- Общи принципи на правото на ЕС
 - Примат
 - Ефективност
 - Субсидиарност

Йерархия на правото на ЕС. Европейският съюз се основава на принципа на върховенството на правото. Всички действия на ЕС се основават на договори, демократично приети от неговите държави членки. Правото на ЕС произтича от тези независими източници на правото - Договорите - чрез техния примат над законите на държавите членки и чрез прякото действие на цяла поредица от разпоредби, приложими към гражданите на ЕС и към самите държави членки.

В правната система на ЕС съществува вертикален ред на правните актове, като тези на по-ниските нива в йерархията са подчинени на тези на по-високите нива.

На върха на йерархията на правото на ЕС е първичното право, което се състои от учредителните договори на ЕС - Договора за Европейския съюз (ДЕС) и Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) и протоколите към тях, Хартата на основните права на Европейския съюз и общите принципи, установени от Съда на Европейския съюз.

На следващо място в йерархията са международните споразумения с трети държави или международни организации. Тези споразумения са отделени от първичното и вторичното право и представляват самостоятелна категория.

По-надолу се намира вторичното право, което включва всички законодателни и незаконодателни актове, приети от институциите на ЕС, които позволяват на ЕС да упражнява своите правомощия.

Законите на ЕС трябва да служат за постигане на целите, определени в Договорите на ЕС, и за прилагане на политиките на ЕС.



Фигура 1 - Йерархия на правото на ЕС, схема, изготвена от

Първично право на ЕС. Първичното право на ЕС е най-висшият източник на правото в Европейския съюз. То произтича главно от учредителните договори, по-специално от Договора от Рим (станал Договор за функционирането на Европейския съюз) и Договора от Маастрихт (известен също като Договор за Европейския съюз). От 2009 г. Хартата на основните права на Европейския съюз е част от първичното право на ЕС и има същата правна сила като Договорите.

В Договорите има много малко позовавания на общите принципи на правото на Съюза. Тези принципи са разработени главно в съдебната практика на Съда на ЕС (правна сигурност, институционален баланс, оправдани правни очаквания и т.н.), която е и първопричината при

признаването на основните права като общи принципи на правото на Съюза. Днес тези принципи са залегнали в член 6, параграф 3 от ДЕС, който препраща към основните права, гарантирани от ЕКПЧ, от общите конституционни традиции на държавите членки и от Хартата на основните права на Европейския съюз.

Първичното право определя разпределението на правомощията между ЕС и държавите членки. След влизането в сила на Договора от Лисабон правомощията, предоставени на Съюза, бяха разграничени по-точно: В част първа, дял I от [Договора за функционирането на Европейския съюз \(ДФЕС\)](#) компетенциите на Съюза са разделени на три категории (изключителни, споделени и за подкрепа) и са изброени областите, попадащи в тези три категории.

И трите (Договори, Харта, Общи принципи) се считат за първично право на ЕС. и следователно са и първите източници на правото на ЕС.

I. Договорите. Договорите определят целите на Европейския съюз, правилата за работа на институциите на ЕС, начина на вземане на решения и отношенията между ЕС и неговите държави членки. Договорите на ЕС периодично са изменяни, за да се реформират институциите на ЕС и да му се предоставят нови области на компетентност и сътрудничество. Те също така са изменяни, за да се даде възможност на нови държави от ЕС да се присъединят към него. Договорите се договарят и одобряват от всички държави от ЕС, след което се ратифицират от техните парламенти.

Учредителните договори са: [Договорът от Париж за създаване на Европейската общност за въглища и стомана](#) (1951 г.); [Договорът от Рим за създаване на Европейската икономическа общност](#) (1957 г.); [Договорът за Евратом](#) (1957 г.); [Договорът от Маастрихт](#) (1992 г.).

Договорите за изменение са: [Единният европейски акт](#) (1986 г.); [Договорът от Амстердам](#) (1997 г.); [Договорът от Ница](#) (2001 г.); [Договорът от Лисабон](#) (2007 г.).

Договорите за присъединяване се отнасят до следните държави-членки: [Дания, Ирландия и Обединеното кралство](#) (1972 г.); [Гърция](#) (1979 г.); [Испания, Португалия](#) (1985 г.); [Австрия, Финландия, Швеция](#) (1994 г.); [Чешката република, Кипър, Естония, Унгария, Латвия, Литва, Малта, Полша, Словакия, Словения](#) (2003 г.); [Румъния, България](#) (2005 г.); [Хърватия](#) (2012 г.).

Допълнителните спазувания са: [Договорът от Брюксел](#) (Договор за сливане) (1965 г.); [Договорът за изменение на някои бюджетни разпоредби на договорите на Общността](#) (1970 г.); [Договорът за изменение на някои финансови разпоредби на Договорите за създаване на Европейските икономически общности и на Договора за създаване на единен съвет и единна комисия на Европейските общности](#) (1975 г.); [Актът за избиране на членове на Европейския парламент чрез всеобщи преки избори](#) (1976 г.).

За разлика от обикновените международни договори, договорите на ЕС създават нов автономен правен ред. Това е илюстрирано най-красноречиво в Решението на СЕС от 10 декември 2018 г. по дело Wightman и други, в което Съдът постановява по-специално, че:

„трябва да се има предвид, че учредителните договори, които съставляват основната конституционна харта на Европейския съюз, ... създават, за разлика от обикновените международни договори, нов правен ред, притежаващ свои собствени институции, в полза на които държавите членки са ограничили суверенните си права във все по-широки области и чиито субекти са не само тези държави, но и техните граждани“.

Wightman и други, C-621/18, пар. 44 и 45

Съгласно постоянната практика на Съда на ЕС тази автономия на правото на ЕС както от правото на държавите членки, така и от международното право, е обоснована от основните характеристики на Европейския съюз и неговото право, свързани по-специално с конституционната структура на Европейския съюз и със самото естество на това право. Правото на ЕС се характеризира с факта, че произтича от независим източник на правото, а именно Договорите, с неговия примат над правото на държавите членки и с прякото действие на цяла поредица от разпоредби, приложими към техните граждани и към самите държави членки. Тези характеристики са довели до създаването на структурирана мрежа от принципи, правила и взаимозависими правни отношения, които обвързват Европейския съюз и неговите държави членки, както и самите държави членки. (Решение от 6 март 2018 г., Achmea, [C284/16](#), точка 33 и цитираната съдебна практика).

Върховенството на правото е ценност, споделяна и ценена от общите конституционни традиции на държавите-членки. Тя е една от основополагащите ценности на самия ЕС, както е ясно посочено в член 2 от ДЕС. Върховенството на правото е единствената надеждна защита срещу произволното упражняване на власт. То гарантира, че властимащите не могат да потискат онези, които не могат да се защитят сами. Ето защо както правото на ЕС, така и конституциите на държавите членки възлагат на съдиите, в качеството им на независими съдии, задачата да прилагат правилата, които защитават тази индивидуална сфера на самоопределение. Ролята на Съда на Европейския съюз е, както се посочва в член 19 от самия Договор за Европейския съюз, „да следи за спазването на закона при тълкуването и прилагането на Договорите“.

Съдът на ЕС подчертава, че когато прилагат правото на ЕС, институциите на ЕС и неговите държави членки подлежат на съдебен контрол за съвместимостта на техните актове с Договорите и с общите принципи на правото на ЕС, включително основните права. По-специално, по дела Kadi и Al Barakat (съединени дела [C-402/05 P](#) и [C-415/05 P](#)) големият състав постановява, че „Наистина, както беше напомнено в точки 281–284 от настоящото решение, упражняваният от Съда контрол за действителността на всеки общностен акт с оглед на основните права, трябва да се разглежда в една правна общност като израз на конституционна гаранция, произтичаща от Договора за ЕО като самостоятелна правна система, която не би могла да бъде засегната от международно споразумение.“ Съдебната защита на основните права също е предвидена в Договора за ЕО.

Следователно общностните юрисдикции в съответствие с предоставените им от Договора за ЕО правомощия са длъжни да осигурят контрол, който по принцип трябва да е пълен, за законосъобразността на всички общностни актове с оглед на основните права, включително по отношение на общностни актове като разглеждания регламент, чиято цел е да бъдат приложени резолюции, приети от Съвета за сигурност на основание глава VII от Устава на Организацията на обединените нации.

Kadi и Al Barakat, съединени дела C-402/05 P и C-415/05 P, точка. 5

- **Основен референтен документ:** Договор от Лисабон (Консолидирани версии на Договора за Европейския съюз и на Договора за функционирането на Европейския съюз (2016/C 202/01))

II. Хартата на основните права на Европейския съюз. Хартата на основните права на Европейския съюз (призната за обвързващ правен документ със същата юридическа сила на Договорите в член 6 от ДЕС) защитава основните права, които са присъщи на всички хора в Европейския съюз. Тя е модерен и всеобхватен инструмент на правото на ЕС, който защитава и насърчава правата и свободите на хората в светлината на промените в обществото, социалния прогрес и научно-техническото развитие. Хартата служи като „вътрешен“ механизъм за контрол на равнище ЕС, който позволява предварителен и автономен съдебен контрол от страна на Съда на ЕС. Хартата се основава на ЕКПЧ и други конвенции, приети от Съвета на Европа, Организацията на обединените нации (ООН) и Международната организация на труда (МОТ). Въпреки това тя е и иновативна в редица отношения. Тя например установява увреждането, възрастта и сексуалната ориентация като забранени основания за дискриминация и включва достъпа до документи, защитата на данните и доброто управление сред основните права, които утвърждава.

За разлика от това, член 51 от Хартата ограничава нейното приложно поле до институциите и органите на ЕС и до държавите членки, когато те прилагат правото на ЕС. По този начин член 51 от Хартата потвърждава съдебната практика на Съда относно степента, в която действията на държавите членки трябва да са съобразени с изискванията, произтичащи от основните права, гарантирани в правния ред на Европейския съюз.

Постоянната съдебна практика на Съда по същество гласи, че основните права, гарантирани от правния ред на Европейския съюз, са приложими във всички ситуации, уредени от правото на Съюза, но не и извън тях. В това отношение Съдът вече е посочил, че не е компетентен да проверява съвместимостта с Хартата на национално законодателство, което не попада в обхвата на правото на Съюза. От друга страна, когато такова законодателство попада в приложното поле на правото на Съюза, Съдът, когато е сезиран с преюдициално запитване, трябва да предостави всички тълкувателни насоки, необходими на националния съд, за да може да определи дали това законодателство е съвместимо с основните права, чието спазване Съдът гарантира.

В случая с ERT C-260/89, параграф. 42 по преюдициално запитване, отправено от гръцки първоинстанционен съд, Съдът постановява, че не е компетентен да разглежда

съвместимостта с Европейската конвенция за правата на човека на национални разпоредби, които не попадат в обхвата на общностното право. От друга страна, когато такива норми попадат в приложното поле на общностното право и Съдът е сезиран с преюдициално запитване, Съдът трябва да предостави всички тълкувателни критерии, необходими на националния съд, за да определи дали тези норми са съвместими с основните права, чието спазване Съдът гарантира и които произтичат по-специално от Европейската конвенция за правата на човека.

Приложимостта на правото на Европейския съюз води до приложимост на основните права, гарантирани от Хартата. От друга страна, когато дадено правно положение не попада в обхвата на правото на Съюза, Съдът не е компетентен да се произнесе по него и евентуалните разпоредби на Хартата, на които се позовава, сами по себе си те не могат да послужат като основание за такава компетентност.

Важна съдебна практика

- [Åklagaren v. Hans Åkerberg Fransson C-617/10](#) е основополагащо дело относно приложимостта на Хартата; пар. 19 от него съдържа списък на съответната съдебна практика.
- По делото [Google Spain C-131/12](#) Съдът тълкува Директива 95/46/ЕО относно защитата на физическите лица при обработването на лични данни в светлината на правото на зачитане на личния живот и правото на защита на личните данни в Хартата (членове 7 и 8). Въпреки че в Директивата няма изрична разпоредба, Съдът постановява, че тя трябва да се тълкува в смисъл, че признава „правото да бъдеш забравен“, т.е. правото на физическото лице да получи от оператора на търсачка премахването на информацията, свързана с него.
- По делото [Digital Rights Ireland](#) (съединени дела C 293/12 и C 594/12) Съдът отменя Директива 2006/24/ЕО относно съхраняването на данни с мотива, че нейните разпоредби не предоставят достатъчно гаранции, че личните данни се третират в съответствие с членове 7 и 8 от Хартата.

➤ Онлайн инструмент за адвокати

[Charterpedia](#) предоставя достъпна информация за Хартата и нейните разпоредби. За всеки член на Хартата тя включва официалните членове на Хартата, свързаната с тях европейска и национална съдебна практика и свързаните с тях разпоредби на националното конституционно право, както и на международното право. Тя съдържа и препратки към академични анализи и свързани публикации на FRA.

Вторично право на ЕС. Вторичното право е съвкупността от правни норми, произтичащи от принципите и целите на Учредителните договори. То включва всички законодателни и незаконодателни актове, приети от институциите на ЕС, които дават възможност на ЕС да упражнява своите правомощия.

Законодателните актове са регламенти, директиви и решения, приети по обикновена или специална законодателна процедура ([член 289](#) от ДФЕС). ЕС може да приема законодателни актове само в областите, в които държавите членки са му предоставили правомощия за това чрез Договорите за ЕС.

Делегираните актове ([член 290](#) от ДФЕС) дават възможност на Европейската комисия да допълва или изменя несъществени части от законодателните актове от общ характер на ЕС. Комисията приема делегирания акт и ако Парламентът и Съветът нямат възражения, той влиза в сила. Актовете за изпълнение ([член 291](#) от ДФЕС) установяват подробни правила за еднаквото прилагане на правото на ЕС. Актовете за изпълнение са правно обвързващи и позволяват на Комисията, под надзора на комитети от представители на държавите от ЕС, да определя условия, които да гарантират еднаквото прилагане на правото на ЕС.

Регламенти. Регламентите са правни актове, които се прилагат автоматично и еднакво във всички държави от ЕС веднага след влизането им в сила, без да е необходимо да се транспонират в националното законодателство. Те са задължителни в своята цялост за всички държави членки. Те имат за цел да гарантират еднаквото прилагане на правото на Съюза във всички държави членки. Те стават автоматично задължителни за целия ЕС в деня на тяхното влизане в сила. Възможно е обаче да изискват промени в националното законодателство и прилагането им от националните органи или регулатори. Регламентите заменят националните закони, които са несъвместими с техните съществени разпоредби.

Директиви. Директивите са задължителни по отношение на резултата, който трябва да се постигне, за всяка или за всички държави-членки, до които са адресирани. Те оставят на националните органи избора на форма и методи за постигането на този резултат. Националните законодатели трябва да приемат акт за транспониране или „национална мярка за изпълнение“, за да приложат директивите и да приведат националното законодателство в съответствие с техните цели. Отделните граждани придобиват права и са обвързани от акта едва след приемането на акта за транспониране. Държавите членки имат известна свобода на преценка при транспонирането на директивите, с цел да се вземат предвид специфичните национални обстоятелства. Транспонирането трябва да се извърши в рамките на срока, определен в директивата. При транспонирането на директивите държавите членки гарантират ефективността на правото на ЕС в съответствие с принципа на лоялно сътрудничество, установен в член 4, параграф 3 от ДЕС. Националните органи трябва да уведомят Европейската комисия за тези мерки.

Комисията проверява дали тези национални мерки за транспониране са пълни и дали отговарят на целите, определени в директивата. Ако това не е така, Комисията открива [процедура за установяване на нарушение](#) поради „липса на съобщаване“. Комисията може да започне процедура за нарушение и в случай на неправилно транспониране на директиви. В някои случаи, когато Комисията установи евентуално нарушение на правото на ЕС, тя може да реши да използва процедура преди нарушението, известна като "EU Pilot", вместо процедура за нарушение. Това е инструмент, който може да се използва, когато има вероятност да доведе

до по-бързо спазване на изискванията, отколкото официалната процедура за нарушение. Той може да се окаже полезен и в случаите, когато Комисията желае да събере фактическа или правна информация, необходима за извършването на нейната оценка. Той не се използва, когато нарушението на правото на ЕС е добре доказано, очевидно или самопризнато, нито пък се използва за по-чувствителни въпроси, при които е по-малко вероятно обсъжданията на техническо ниво да доведат до успешен резултат.

По принцип директивите не се прилагат пряко на национално равнище. Съдът на ЕС обаче е постановил, че някои разпоредби на дадена директива могат по изключение да имат пряко действие в дадена държава членка, дори ако тя все още не е приела акт за транспониране, в случаите, когато:

- (а) директивата не е била транспонирана в националното право или е била транспонирана неправилно;
- (б) разпоредбите на директивата са императивни и достатъчно ясни и точни; и
- (в) разпоредбите на директивата предоставят права на физическите лица.

Ако тези условия са изпълнени, физическите лица могат да използват въпросните разпоредби в отношенията си с публичните органи и да се позовават пряко на правото на ЕС. Дори ако разпоредбата не предоставя никакви права на физическото лице и са изпълнени само първото и второто условие, органите на държавата членка трябва да вземат предвид съдържанието на нетранспонираната директива. Съдът основава решението си главно на принципите на ефективност, предотвратяване на нарушения на Договорите и необходимостта от осигуряване на правна защита.

От друга страна, субект не може да се позовава на прякото действие на нетранспонирана директива в отношенията си с други лица, т.е. нетранспонираните директиви нямат „хоризонтално действие“. По дело [Faccini Dori C-91/92](#) Съдът постановява, че „при липсата на мерки за транспониране на Директивата в предвидените срокове, потребителите не могат да обосноват право на отказ срещу търговци, с които са сключили договор, със самата директива и да се позоват на такова право пред национална юрисдикция.“ [параграф 25].

Всяко лице има право да **търси обезщетение** от държава членка, която не спазва правото на Съюза. Това е възможно, когато дадена директива не е била транспонирана или е била транспонирана неадекватно, ако:

- (а) директивата има за цел да предостави права на физическите лица;
- (б) съдържанието на правата може да бъде определено въз основа на разпоредбите на директивата; и
- (в) налице е причинно-следствена връзка между липсата на транспониране на директивата и претърпените от увредените лица загуби и вреди.

В този случай **не е необходимо да се доказва вина на държавата-членка, за да се установи отговорността.**

[Francovich, съединени дела C-6/90 и C-9/90](#)

Решения. Решенията са задължителни в своята цялост. Решенията, в които са посочени страните, до които са адресирани, са задължителни само за тези страни. Въпреки че автоматично стават задължителни на определена дата, може да се наложи да бъдат внесени изменения в националното законодателство и мерки за изпълнение от страна на националните органи или регулаторни органи.

➤ **Онлайн инструмент за адвокати**

[Национални мерки за изпълнение - как да ги намерите в EUR-Lex](#)

Тук адвокатите могат да намерят мерките, приети от държавите - членки на ЕС, за транспониране на актовете на ЕС - основно директиви - в националното законодателство.

Допълнителна литература

- [Етапи на процедурата за установяване нарушение](#)
- [Доклад за оценка на работните методи на Комисията за мониторинг на прилагането на правото на ЕС](#)

Общи принципи на правото на ЕС. Приложимостта на нормите за основните права в ЕС е установена още преди влизането в сила на Хартата. Съдът на ЕС последователно е постановявал, че основните права са неразделна част от общите принципи на правото на ЕС, чието спазване се гарантира от Съда (вж. по-специално Решение от 13 декември 1979 г. по дело [Hauer C-44/79](#)).

Съдът обаче е постановил също така, че задължението за зачитане на основните права, гарантирани от правния ред на ЕС, е задължително за държавите членки **само когато те действат в обхвата на правото на ЕС** ([Fransson C-617/10](#), точки 18-19 и цитираната съдебна практика).

Общите принципи имат същия статут като първичното право на ЕС.

I. Предимство на правото на ЕС. Принципът на предимството на правото на ЕС произтича от Договорите и разрешава конфликти между правото на Европейския съюз (ЕС) и националното право на държавите членки. Той предвижда, че правото на ЕС има предимство пред националното право, когато двете са несъвместими. Нарича се още „примат“, „превъзходство“ или „върховенство“ на правото на ЕС. Ако случаят не беше такъв, държавите членки биха могли просто да позволят на националните си закони да имат предимство пред първичното или вторичното законодателство на ЕС и изпълнението на политиките на ЕС би било неприложимо.

Учредителните договори не съдържат разпоредби, които да уреждат йерархията между правото на ЕС и националното право. Принципът на предимството на правото на ЕС се е развил с течение на времето в съдебната практика на Съда на ЕС. Съдът основава този принцип на целите на ЕС, като прилага телеологично тълкуване. Първоначално по делото *Van Gend en Loos* срещу *Nederlandse Administratie der Belastingen* ([Дело 26/62](#)) Съдът обявява, че законите, приети от институциите на ЕС, са способни да създават права, които могат да бъдат упражнявани от физически и юридически лица пред съдилищата на държавите членки. Следователно правото на ЕС има пряко действие. В делото *Costa/ENEL* ([Дело 6/64](#)) Съдът доразвива принципа на прякото действие и възприема идеята, че целите на договорите биха били подкопани, ако правото на ЕС може да бъде подчинено на националното право. Тъй като държавите членки са прехвърлили определени правомощия на ЕС, те са ограничили своите суверенни права и следователно, за да бъдат нормите на ЕС ефективни, те трябва да имат предимство пред всяка разпоредба на националното право, включително пред последващото национално право. По дело *Internationale Handelsgesellschaft* ([Дело 11/70](#)) Съдът признава собствената си компетентност да гарантира спазването на основните права като „общи принципи на правото“, което означава, че националните съдилища трябва да се въздържат от произнасяне по актове на ЕИО въз основа на националните източници на защита на основните права.

В тези случаи Съдът уточнява, че принципа за предимството на правото на ЕС трябва да се прилага за всички национални актове, независимо дали са приети преди или след въпросния акт на ЕС. Когато правото на ЕС има предимство пред противоречащото му национално право, националните разпоредби не се анулират или обезсилват автоматично, но националните органи и съдилища трябва незабавно да спрат да го прилагат.

В [Декларация № 17 към Договора от Лисабон относно предимството на правото](#) държавите членки признават принципа за крайъгълен камък на общностното право. „От практиката на Съда на Европейските общности следва, че предимството на правото на ЕС е основен принцип на общностното право. Според Съда, този принцип е присъщ на специфичното естество на Европейската общност. По времето на първото решение от тази установена съдебна практика (Решение от 15 юли 1964 г. по дело 6/64, *Costa* срещу *ENEL* [1]) в Договора не се споменава за предимството на правото. Това положение остава непроменено. Фактът, че принципът на предимството на правото няма да бъде включен в бъдещия договор, по никакъв начин не

променя съществуването на този принцип, нито на установената практика на Съда на Европейските общности.“

По делото [Ince C-336/2014](#) Съдът на ЕС постановява, че при фактически държавен монопол, който противоречи на правото на ЕС, последиците от тази несъвместимост изискват държавите членки да не могат да прилагат национална наказателна санкция. Такава забрана, която произтича от принципа на предимството на правото на ЕС и от принципа на лоялно сътрудничество, предвиден в член 4, параграф 3 ДЕС, е задължителна за всеки орган на съответната държава членка, включително за органите на наказателното преследване (вж. в този смисъл решение [Wells, -C201/02](#), т. 64 и цитираната съдебна практика).

II. Ефективност

Принципът на ефективност на правото на ЕС е тясно свързан с принципа на ефективна съдебна защита, правото на ефективни правни средства за защита, съгласно член 47 от ХОПЕС, вторичните процесуални гаранции на ЕС, а напоследък и със задължението на държавите членки да осигурят ефективна правна защита, установено в член 19 от ДЕС.

Принципът на ефективност е в основата на редица съдебни решения и е признат от Съда на ЕС като общ принцип на правото на ЕС. Неговата цел е да гарантира, че правата, предоставени от правото на ЕС, са действително защитени и че правото на ЕС действително се прилага от националните съдилища. Принципът на ефективност произтича от специфичните характеристики на правото на ЕС, по-специално от неговия примат и пряк ефект. С други думи, заедно с принципа на равностойност, той е част от „теста за национална процесуална автономия“ и се прилага, за да се гарантира, че правата, произтичащи от ЕС, се прилагат ефективно на национално равнище.

От друга страна, принципът на ефективна съдебна защита на правата на лицата съгласно правото на ЕС, посочен в член 19, параграф 1, алинея втора от ДЕС, е общ принцип на правото на ЕС, произтичащ от общите конституционни традиции на държавите членки. Той е залегнал в членове 6 и 13 от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, подписана в Рим на 4 ноември 1950 г., и понастоящем е потвърден от член 47 от ХОПЕС (вж. решения от 13 март 2007 г., *Unibet*, [C-432/05](#), т. 37, [C-279/09](#), т. 29-33).

Член 19, параграф 1 от ДЕС възлага на „държавите членки отговорността за предоставяне на правните средства, необходими за осигуряването на ефективна правна защита в областите, обхванати от правото на Съюза.“ чрез статута на техните съдилища като „съдилища на Съюза“.

Член 47 от Хартата освен това гарантира правото на ефективни правни средства за защита. Първият параграф се основава на член 13 от ЕКПЧ. В правото на Съюза обаче защитата е по-широка, тъй като гарантира правото на ефективни правни средства за защита пред съд. Съдът на Европейския съюз установява това право като общ принцип на правото на Съюза в решението си от 15 май 1986 г. по [делото Johnston 222/84](#) [вж. също дело 222/86 *Heylens*, дело C-97/91 *Borelli*].

Според Съда принципът на ефективност се прилага и към държавите членки, когато те прилагат правото на Съюза. Включването на този прецедент в Хартата не е имало за цел да

промени системата на съдебен контрол, установена в Договорите, и по-специално правилата, свързани с допустимостта на преките искове пред Съда на Европейския съюз. Член 47 от Хартата се прилага към институциите на Съюза и на държавите членки, когато те прилагат правото на Съюза. Той се прилага за всички права, гарантирани от правото на Съюза.

Вследствие на горепосочените правни достижения принципът на ефективност запазва първоначалната си стойност и се прилага успоредно със задълженията, произтичащи от първичното право на ЕС. При липса на норми на правото на ЕС, които да уреждат определен въпрос, вътрешната правна система на всяка държава членка е тази, която трябва да определи компетентните съдилища и трибунали, и да установи подробните процесуални правила, уреждащи исковете за защита на правата, които лицата черпят пряко от правото на ЕС. Последното е приложимо само при условие че тези правила не са по-неблагоприятни от правилата, уреждащи подобни вътрешни искове (принцип на равностойност), и че не правят практически невъзможно или прекомерно трудно упражняването на правата, предоставени от правото на Общността (принцип на ефективност) (Решение от 21 март 2001 г. по [дело Steffensen, C-276/01](#), точка 60, вж. *по-специално* Решение от 21 март 2001 г. по дело Courage и Crehan, C-453/99, Recueil, стр. I-6297, точка 29, и Решение от 21 март 2002 г. по дело Grundig Italiana, C-255/00, Recueil, стр. I-8003, точка 33).

Самото съществуване на ефективен съдебен контрол, предназначен да гарантира спазването на правото на ЕС, е същността на върховенството на правото (виж [Associação Sindical dos Juizes Portugueses C-64/16](#), параграф 36), [Rosneft, -C72/15](#), параграф 73 и цитираната съдебна практика).

III. Субсидиарност. Принципът на subsidiarity е дефиниран в [член 5, параграф 3](#) от Договора за Европейския съюз. Той се прилага само в области, в които компетентността е споделена между Съюза и държавите-членки. Той има за цел да гарантира, че решенията се вземат на възможно най-близкото до гражданите равнище и че се извършват постоянни проверки дали действията на равнище Европейски съюз са оправдани, с оглед на възможностите налични на национално, регионално местно равнище.

Той е тясно свързан с принципа на пропорционалност, който изисква всяко действие, предприето от ЕС, да не надхвърля необходимото за постигане на целите на договорите. Друг свързан принцип, принципът на предоставената компетентност гласи, че всички области на политиката, които не са изрично договорени в договорите от всички държави-членки на ЕС, остават в тяхната сфера на действие.

Съгласно [член 5, параграф 3 от ДЕС](#) съществуват три предпоставки за намеса на институциите на Съюза в съответствие с принципа на subsidiarity:

- (а) съответната област не попада в обхвата на изключителната компетентност на Съюза (неизключителна компетентност);
- (б) целите на предложеното действие не могат да бъдат постигнати в достатъчна степен от държавите членки (необходимост);
- (в) поради мащаба или последиците си действието може да бъде осъществено по-успешно от Съюза (добавена стойност).

Към Договора от Лисабон са приложени два протокола:

Протокол № 1 относно ролята на националните парламенти в ЕС. Той насърчава участието на националните парламенти в дейностите на ЕС и изисква документите и предложенията на ЕС да им бъдат изпращани незабавно, за да могат да ги разгледат преди Съветът на Европейския съюз да вземе решение.

Протокол № 2 изисква от Европейската комисия да взема предвид регионалното и местното измерение на всички проекти на законодателни актове и да направи подробна декларация за това как се спазва принципът на субсидиарност. Този протокол позволява на националните парламенти да възразят срещу дадено предложение на основание, че то нарушава принципа. В резултат на това предложението трябва да бъде преразгледано и може да бъде запазено, изменено или оттеглено от Комисията, или блокирано от Европейския парламент или Съвета.

Общата цел на принципа на субсидиарност е да се гарантира определена степен на независимост на по-нискостоящ орган от по-висшестоящ орган или на местен орган от централен такъв. Следователно той предполага разделение на правомощията между няколко нива на властта - принцип, който е в институционалната основа на федералните държави. Той изключва намесата на Съюза, когато даден въпрос може да бъде ефективно решен от самите държави-членки на централно, регионално или местно равнище. Съюзът има основание да упражнява правомощията си само ако държавите-членки не са в състояние да постигнат по задоволителен начин целите на предложеното действие и ако има добавена стойност от извършването на действието на равнището на Съюза.

Принципът на субсидиарност се прилага за всички институции на ЕС и има практическо значение по-специално за законодателния процес. Договорът от Лисабон засилва ролята както на националните парламенти, така и на Съда на Европейския съюз в контрола върху спазването на принципа на субсидиарност. Той не само въвежда изрично позоваване на поднационалното измерение на принципа на субсидиарност, но също така засилва ролята на Европейския комитет на регионите и дава възможност, по преценка на националните парламенти, регионалните парламенти със законодателни правомощия да бъдат включени в *ex ante* механизма за „ранно предупреждение“.

В съответствие с член 5, параграф 3, втора алинея и член 12, буква б) от ДЕС националните парламенти следят за спазването на принципа на субсидиарност в съответствие с процедурата, предвидена в Протокол № 2. Съгласно механизма за *предварително* предупреждение всеки национален парламент или камара на национален парламент разполага с осем седмици от датата на изпращане на проект на законодателен акт, за да изпрати на председателите на Европейския парламент, на Съвета и на Комисията мотивирано становище, в което да посочи защо счита, че въпросният проект не е в съответствие с принципа на субсидиарност. Досега такива процедури са били задействани три пъти.

*Правилото, че националните средства за защита трябва да бъдат изчерпани, преди да бъде образувано международно производство, е добре установено правило на международното обичайно право; правилото обикновено се спазва в случаи, в които дадена държава е приела каузата на свой гражданин, за чиито права се твърди, че не са били спазени в друга държава в нарушение на международното право. Преди да може да се прибегне до международен съд в такава ситуация, се е считало за необходимо държавата, в която е извършено нарушението, да има възможност да го поправи със собствени средства в рамките на собствената си вътрешна правна система. А fortiori това правило трябва да се спазва, когато вътрешното производство е висящо, както в случая с *Interhandel*, и когато двата иска - този на швейцарското дружество пред съдилищата на Съединените щати и този на швейцарското правителство пред настоящия съд, в неговата главна юрисдикция, са насочени към постигане на един и същ резултат: реституция на активите на *Interhandel*, принадлежащи на Съединените щати.*

Interhandel (Швейцария срещу Съединените американски щати), параграф 27

Конференцията на парламентарните комисии по въпросите на Съюза на парламентите на Европейския съюз (КОСАК) служи като платформа за обмен на информация между националните парламенти, свързана с контрола на субсидиарността. Освен това **Мрежата за наблюдение на субсидиарността (МНС)**, поддържана от Европейския комитет на регионите, улеснява обмена на информация между местните и регионалните власти и институциите на ЕС. Членовете на МНС включват регионални парламенти и правителства със законодателни правомощия, местни и регионални власти без законодателни правомощия и асоциации на местните власти в ЕС. Той е отворен и за националните делегации на Европейския комитет на регионите и камарите на националните парламенти.

Държавите членки могат, от името на своя национален парламент или камара, да предявят иск пред Съда на ЕС за отмяна на законодателен акт поради нарушение на принципа на субсидиарност. Европейският комитет на регионите също може да предявява такива искове срещу законодателни актове, когато ДФЕС изисква да се проведе консултация с него.

Прилагане на принципа на субсидиарност при дела за основни права. Принципът на субсидиарност в неговата процесуална част се идентифицира като правилото за изчерпване на вътрешноправните средства за защита, преди да се сезира международният съд.

По делото *Interhandel* (Швейцария срещу Съединените американски щати) Международният съд в Хага определя, че правилото за изчерпване на местните средства за защита е утвърдено правило на международното обичайно право. По-конкретно, в съответствие със съответния пасаж.

Принципът на субсидиарност е изрично регламентиран в чл. 35, ал. 1 ОТ ЕКПЧ. „Съдът може да разгледа въпроса само след като са изчерпани всички вътрешноправни средства за защита, в съответствие с общопризнатите правила на международното право [...]

Независимо от това лицата се ползват от правото на ефективни правни средства за защита съгласно член 13 от ЕКПЧ. Средствата за правна защита трябва да бъдат едновременно достъпни и ефективни.”

Обобщение на съответната съдебна практика

- По делото [Nada c/y Швейцария](#) жалбоподателят иска името му да бъде заличено от списъка на талибаните съгласно швейцарската наредба за „талибаните“. Жалбоподателят е можел да потърси обезщетение пред националните съдилища във връзка с оплакванията си по Конвенцията. Тези органи обаче не са разгледали оплакванията му по същество. По-специално Федералният съд е постановил, че макар да има право да провери дали Швейцария е обвързана с резолюциите на Съвета за сигурност, той не може сам да отмени наложените на жалбоподателя санкции. Нещо повече, Федералният съд изрично е признал, че процедурата за искане от страна на Организацията на обединените нации за заличаване на име от списъка не може да се счита за ефективно средство за защита по член 13 (§§ 209-214). Следователно не е имало ефективно средство за защита и член 13 във връзка с член 8 от ЕКПЧ е бил нарушен.
- По делото [D.P. и J.C. c/y Обединеното кралство](#) Съдът установява нарушение на член 13 в светлината на член 3 или член 8 от ЕКПЧ поради липсата на ефективно средство за защита, чрез което да се разгледа твърдяното бездействие на социалните служби да защитят децата от сексуално насилие от страна на техния баща (§§ 136-138).
- По отношение на семейното право Съдът е установил нарушение на член 13 поради липса на ефективно средство за защита в светлината на член 8 по делата [Sabou и Pircalab c/y Румъния](#) (§§ 53-56) и [Iordache c/y Румъния](#) (§§ 57-67) по отношение на автоматичното прилагане на пълна и абсолютна забрана за упражняване на родителските права, като допълнителна санкция по силата на закона, наложена на всяко лице, изтърпяващо наказание лишаване от свобода, без съдилищата да изследват естеството на престъплението, извършено от лишения от свобода баща, или интересите на малолетните деца.
- В същия дух нарушения на чл. 13 в светлината на чл. 8 са констатирани по делото [Panteleyenko v. Ukraine](#) §§ 78-81, поради липсата на ефективно средство за защита след претърсване на кантората на нотариус, след като делото срещу него е прекратено на досъдебната фаза; и по делото [Пеев срещу България](#) § 70, където не е имало ефективно средство за защита след незаконно претърсване на офис на държавен служител след публикуването в пресата на писмо, в което той критикува главния прокурор.
- По делото [Rutkowski and Others v. Poland](#) (§§ 211-222) Съдът установява нарушение на чл. 13 във връзка с чл. 6 § 1 относно липсата на средства за защита във вътрешното право за подаване на жалби относно продължителността на гражданските производства и призовава държавата-ответник да предприеме нови мерки, за да гарантира прекратяване на принципа на „фрагментиране на производствата“ и да осигури „достатъчни и подходящи средства за защита“.
- Що се отнася до съдебната практика на ЕС, Съдът на ЕС се произнася по знаковото дело [P срещу S and Cornwall County Council](#) C-13/94, в което се обявява против дискриминацията на транссексуални лица, въпреки че учредителните договори не предоставят на ЕС необходимите правомощия за действие в тази област (въведени по-късно, през 1997 г., с Договора от Амстердам).

Връзката между ЕС и ЕКПЧ

Автор: Илиана Бойчева, правен анализатор, [Център за изследване на демокрацията](#)

Резюме. В тази глава се разглежда връзката между ЕС и Европейската конвенция за правата на човека (ЕКПЧ). В първата част на главата са представени съдържанието, обхватът и основните принципи на тълкуване, които са в основата на прилагането на Конвенцията, както са разработени от Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ). Втората част е посветена на взаимодействието между ЕКПЧ и правото на ЕС, по-специално ХОПЕС, по отношение на техния обхват и съдържание.

Обучителите се приканват да проучат ориентирани към практиката методи на обучение и да разглеждат тази тема чрез практически примери и казуси. Настоящата глава има за цел да даде основни познания. Въпреки това, тъй като връзката между правото на ЕС и ЕКПЧ, и по-специално съответното им приложно поле, продължава да обхваща практикуващите, елементи от настоящата глава могат да се използват за обучение на адвокати с различни нива на познания по въпроса.

Свързани модули:

Модул 4 на Обучението за обучители – Върховенството на правото и съдебни спорове

Въвеждащ модул 3 - Ресурси, мрежи и комуникация

Модул за изпредизва 4 - Практически умения, ресурси и сътрудничество

Съдържание на главата

- Европейската конвенция за правата на човека
- Европейската конвенция за правата на човека и правото на ЕС
 - История
 - Взаимодействие между ЕКПЧ и Хартата
 - Мониторинг на държавите, прилагащи правото на ЕС при позоваване на правата по Конвенцията
 - Контрол върху прилагането на договорите на ЕС от страна на държавите членки
 - Намален интензитет на надзора върху националните институции при прилагането на правото на ЕС: презумпция за равностойна защита

Европейската конвенция за правата на човека. [Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи](#) е международен договор, изготвен и приет от [Съвета на Европа](#) (СЕ) през 1950 г. Тя се основава на [Всеобщата декларация за правата на човека](#) на ООН, провъзгласена през 1948 г. Конвенцията гарантира човешките права за всеки, който попада под юрисдикцията на държавите - членки на СЕ.

ЕКПЧ налага негативни и позитивни задължения на договарящите държави. Негативните задължения изискват държавата да се въздържа от намеса в правата и свободите уредени в Конвенцията. Позитивните задължения пък изискват обратното - държавите да действат, за да гарантират правата и свободите уредени в Конвенцията. Тя е изменяна с няколко [протокола](#), които са задължителни за държавите, които са ги ратифицирали. Конвенцията установява система за защита на правата на човека, различна от тази, установена от ЕС.

[Европейският съд по правата на човека](#) осигурява последващ контрол върху национални актове и мерки. ЕСПЧ е органът, натоварен да тълкува Конвенцията и да оценява съответствието на действията на държавите с нея. Неговите решения са задължителни за държавите съдоговорителки по Конвенцията.

Допълнителна литература:

- Christoffersen, J., Madsen, M. (2011), [The Birth of the European Convention on Human Rights – and the European Court of Human Rights](#), Oxford Scholarship Online, June 2011.

За позитивни и негативни задължения на държавата:

- Stoyanova V. (2023), [Positive Obligations Under the European Convention on Human Rights](#), Oxford University Press, January 2023.
- Wibye J. (2022), [Beyond Acts and Omission – Distinguishing Positive and Negative Duties at the European Court of Human Rights](#), Human Rights Review, Springer, 15 August 2022.
- Council of Europe (2007) [Positive Obligation Under the European Convention on Human Rights, Human Rights Handbook No. 7](#), 2007.
- European Court of Human Rights, [Rules of Court](#), 30 October 2023.

I. Принципи. Предметът и целта на ЕКПЧ, като инструмент за защита на отделните човешки индивиди, изискват нейните разпоредби да се тълкуват и прилагат по начин, който гарантира, че те са реални и ефективни, а не теоретични или илюзорни ([Chassagnou and Others v. France](#)). Конвенцията трябва да се чете в нейната цялост и да се тълкува по такъв начин, който да насърчава вътрешната последователност и хармония между различните ѝ разпоредби ([Margus v. Croatia](#)). Тя също така е „жив инструмент“, което означава, че правата и свободите, залегнали в нея, трябва да се тълкуват в светлината на съвременните условия ([Austin and others v.UK](#)).

Отговорността за гарантиране на правата и свободите, залегнали в ЕКПЧ, се носи от националните органи. На държавите обаче е предоставена известна свобода на преценка при

прилагането на Конвенцията. **Принципът на субсидиарност** е един от основните принципи, на които се основава системата на ЕКПЧ. Този принцип е формализиран в [Протокол № 15⁸](#) към Конвенцията.

ЕСПЧ разглежда дела, само когато са изчерпани всички налични вътрешноправни (национални) средства за защита за съответното право. Това правило е предвидено в чл. 35 от Конвенцията.

Допълнителна литература:

- Gerards, J. (2023), [General Principles of the European Convention on Human Rights](#), Universiteit Utrecht, The Netherlands, Cambridge University Press, 13 July 2023.

За критериите за допустимост:

- Европейски съд по правата на човека (2022), [Практическо ръководство върху критериите за допустимост](#), 31 август 2022.

II. Ресурси. Базата данни [HUDOC](#) предоставя достъп до съдебната практика на ЕСПЧ. Порталът се допълва от Платформата за споделяне на знания за ЕКПЧ ([ECHR-KS](#)), която предоставя знания за съдебната практика през конкретна разпоредба/тема. Платформата съдържа включително и [Информационен лист за съдебната практика относно Европейския съюз \(на английски език\)](#). Платформата [HELP](#) е онлайн платформата на СЕ за обучения за юристи.

Освен това в [уебсайта на ЕСПЧ](#) са поместени различни ресурси, предназначени да улеснят процеса на подаване на жалба до Съда.

Европейската конвенция за правата на човека и правото на ЕС

I. История. Преди създаването на ХОПЕС липсва нормативна основа, която да гарантира привечдането на правото на ЕС в съответствие със стандартите за защитата на основните права. Следователно в рамките на ЕС са липсвали и механизми за отстраняване на нарушения, когато правото на ЕС се е разминавало със стандартите за защита правата на човека. В този контекст съдебната практика на Съда на ЕС е допринесла значително за утвърждаването на правата на човека като основен принцип, с който ЕС се съобразява. Този процес на съдебна еволюция се е развивал през годините и може да бъде проследен чрез някои ключови съдебни решения.

Делата [Frontini](#) и [Solange I](#) са от съществено значение за определянето на конституционните правораздавателни компетентности на Италия (Frontini) и Германия (Solange I). По делото Frontini (183/1973) италианският Конституционен съд „отказва“ да поддържа принципа на примата, когато възникват конфликти между правото на Общността и основни конституционни принципи, по-специално основни конституционни права. След това в решението си Solange I, германският Конституционен съд утвърждава постоянното си правомощие да оценява съответствието на общностното право с националните конституционни права. И двете решения поставят огромни предизвикателства пред принципа на примата, особено по отношение на основните права. По това време те представляват и значителна пречка за ефективното функциониране на ЕС.

⁸ На английски език.

Съдът на ЕС навигира тази ситуация, като постановява, че правата на човека ще намерят защита като общи правни принципи в рамките на установената процесуална рамка, въз основа на правомощията, предоставени от член 19 от ДЕС и член 340, параграф 2 от ДФЕС. ([Stauder C-29/69](#)). В този контекст обаче очертаването на това кои точно права са защитени като общи принципи в рамките на правото на ЕС създава значителни предизвикателства. С течение на времето Съдът постепенно се справя с тази неяснота и я изкрystalизира чрез своята съдебна практика. Съдът на ЕС сочи и че общите конституционни традиции също са от решаващо значение за определянето и установяването на правата на човека, защитени като общи правни принципи в рамките на ЕС ([International Handelgesellschaft C- 11/70](#)).

В решението си по делото [Nold](#) (C-4/73) Съдът на ЕС признава правата на човека за основни принципи в правото на Общността, като подчертава отговорността на Съда да извлича насоки от тях. Освен това Съдът признава и че международните договори, предназначени за защита на правата на човека, по които държавите членки са си сътрудничили или които са подписали, предлагат ценни ориентири, които следва да се спазват в рамките на общностното право.

Впоследствие в решението [Rutili](#) (C-36/75, пар. 32) Съдът се позовава за първи път на ЕКПЧ, като я издига в привилегирован източник на позоваване. Това бележи значително признание от страна на Съда на значението и авторитета на Конвенцията при формирането на неговите решения.

През 1978 г. пък, Европейската комисия по правата на човека обявява за недопустима жалба срещу Европейските общности или срещу държавите-членки поради липса на компетентност *ratione personae* ([Stork v High Authority](#), C 1/58).

В този контекст ЕС предприема някои мерки в рамките на своята юрисдикция с оглед на преобладаващата тогава рамка за защита на правата на човека. По-специално, през 1992 г., чрез член Е.2 от Договора от Маастрихт, ЕС се ангажира да спазва основните права залегнали в ЕКПЧ. Освен това [Критериите от Копенхаген \(1993\)](#) предвиждат, че държава, която иска да стане член на ЕС, трябва вече да е член на Съвета на Европа. Впоследствие, през 1996 г., Съдът на Европейските общности издава [Становище 2/94](#), в което разглежда възможността ЕС да стане страна по ЕКПЧ. Вследствие на това през 2013 г. е формулиран [проект на Договор за присъединяване](#). В своето [Становище 2/13](#) от 2014 г. обаче Съдът на ЕС заключава, че изготвеният проект на договор за подписване на Конвенцията от страна на ЕС, не е съвместим със съществуващите договори на Европейския съюз. Процесът на преговори все още е в ход.

Повече за преговорния процес може да се намери на [вебстраницата](#) ⁹ посветена на присъединяването на ЕС към ЕКПЧ.

II. Взаимодействие между ЕКПЧ и Хартата. След влизането в сила на ХОПЕС настъпват значителни промени, които затвърждават европейската интеграция със солидни гаранции за защита на основните права. Хартата се различава от Конвенцията по това, че включва основни права, произтичащи и вдъхновени от различни източници. Те обхващат права, свързани с вътрешния пазар, гражданството на ЕС, но и това, което обикновено се счита за „традиционни“ права на човека, произтичащи от колективните конституционни традиции на държавите членки, ЕКПЧ и други международни инструменти.

⁹ На английски език.

Понастоящем Конвенцията установява минималните стандарти за защита на правата, които са общи за двата документа, принцип, очертан в член 52, пар. 3 от Хартата.

Тази разпоредба, посветена на определянето на обхвата и прилагането на Хартата, осигурява съответствие с Конвенцията. В нея се посочва, че правата в Хартата, съответстващи на тези в Конвенцията, трябва да имат същото значение и обхват, включително разрешените ограничения, както е посочено в Конвенцията. Важно е да се отбележи, че това не изключва възможността правото на ЕС да предлага по-широка защита. Когато обаче съществуват ограничения на правата по Конвенцията, те трябва да се спазват при тълкуването на Хартата, а когато няма ограничения на правата по Конвенцията, такива не трябва да се налагат за правата в Хартата.

Член 52, параграф 3 от Хартата служи за поддържане на съгласуваност между ХОПЕС и ЕКПЧ, като задължава ограниченията на съответните права в Хартата да се придържат към стандартите, установени от Конвенцията. Това гарантира, че законодателите трябва да се съобразяват с ограниченията, установени от ЕКПЧ, когато ограничават тези права съгласно Хартата, като по този начин се запазва и автономията на правото на Съюза.

ЕКПЧ установява базово ниво на защита на съответните права. Следователно всички актове на ЕС и националните закони, с които се прилага правото на ЕС, трябва да гарантират ниво на защита, съответстващо на това, което ЕКПЧ гарантира. Ако възникне несигурност, съществува възможност за отправяне на преюдициално запитване относно валидността или тълкуването на разпоредбите на правото на ЕС.

Официалното разяснение на член 52, параграф 3 подпомага идентифицирането на две групи права: едната посочва членове от Хартата с идентично значение и обхват на съответните членове от Конвенцията, а другата - членове от Хартата с по-широк обхват от техните аналози в Конвенцията.

С течение на времето могат да се появят и развият допълнителни съответстващи си права. Така например член 49, параграф 1 от Хартата, съответстващ на член 7, параграф 1 от ЕКПЧ, е тълкуван от ЕСПЧ като обхващащ принципа на обратното действие на националното право въз основа именно на разпоредбата на Хартата.

Допълнителна литература:

- Brittain, S., (2015), [The Relationship between the EU Charter of Fundamental Rights and the European Convention on Human Rights: an Originalist Analysis](#), European Constitutional Law Review, 1 December 2015.

ЕСПЧ	Национална правна рамка за защита на основните права	ХОПЕС
Приложима е винаги.	Трябва да се спазва и прилага винаги и последователно. Националните органи носят отговорността да гарантират, че националната система за защита на	Приложима е само при прилагане на правото на ЕС

	основните права е в съответствие с ЕКПЧ, която определя основните минимални стандарти за тяхната защита.	
--	--	--

Фигура 2 - Взаимовръзка между ЕКПЧ, националните (конституционни) системи за защита на основните права и ХОПЕС

За повече подробности, вж. „Метафората за дрехите“ в рамките на [курса HELP за взаимодействието между ЕКПЧ и Хартата на ЕС](#).¹⁰ В тази метафора авторите сравняват ЕКПЧ с риза, Националната правна рамка за защита на основните права със сако, а ХОПЕС - с дъждобран. Всеки слой защита припокрива другия, като илюстрира, че дъждобранът (Хартата) се прилага избирателно в определени ситуации, докато другите два последователно осигуряват покритие.

Действията на държавата, предприети в съответствие с такива правни задължения, са оправдани, стига да се счита, че съответната организация защитава основните права, както по отношение на предлаганите материални гаранции, така и на механизмите, контролиращи тяхното спазване, по начин, който може да се счита за поне еквивалентен на този, който е предвиден в Конвенцията [...]. Под „еквивалентен“ Съдът има предвид „сравним“; всяко изискване защитата на организацията да бъде „идентична“ би могло да противоречи на преследвания интерес за международно сътрудничество [...]. Въпреки това всяка подобна констатация за еквивалентност не би могла да бъде окончателна и би подлежала на преразглеждане в светлината на всяка промяна в защитата на основните права.

Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi срещу Ирландия, 45036/98, Решение от 30.6.2005 г., пар.155

III. Мониторинг на държавите, прилагащи правото на ЕС при позоваване на правата по Конвенцията

Предвид факта, че ЕС не се е присъединил към ЕКПЧ, той не може да бъде държан отговорен за нарушение на Конвенцията при своите действия или решения ([Confederation Francaise du travail v. CEE](#)).

Действията, предприети от ЕС, не могат да бъдат оспорвани пряко пред Европейския съд по правата на човека.

Дори например да има нарушение на ЕКПЧ поради уволнение на държавни служители от европейска институция, ЕСПЧ не може да разгледа този въпрос, тъй като нито ЕС, нито държавите - членки на Съвета на Европа, могат да бъдат държани отговорни за такива действия ([Connolly срещу петнадесет държави - членки на ЕС](#), C-274/99 или [Andreasen срещу Обединеното кралство и 26 други държави - членки на ЕС](#)).

IV. Контрол върху прилагането на договорите на ЕС от страна на държавите членки. Държавите обаче могат да бъдат държани отговорни за нарушения на правата по Конвенцията,

¹⁰ На английски език

когато прехвърлят правомощията си на ЕС. ([Matthews v. the UK](#)). В делото Matthews срещу Обединеното кралство ЕСПЧ постановява, че чл. 3 от Прот. 1 от ЕКПЧ е бил нарушен от акт относно изборите за Европейски парламент, който е имал статут на договор. Според ЕСПЧ въпросът не се отнася до липса на компетентност *ratione personae*, тъй като става въпрос за прилагането на договора от държавата ответник, а не от орган на ЕС. Вследствие на това ЕСПЧ констатира, че Обединеното кралство е отговорно за това нарушение. Такива случаи обаче са рядкост в ежедневните производства на съдилищата.

V. Намален интензитет на надзора върху националните институции при прилагането на правото на ЕС: презумпция за равностойна защита. Босфорската презумпция (презумпцията за равностойна защита) се отнася до доктрина в съдебната практика на ЕСПЧ, която води началото си от решението по делото [Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi v. Ireland](#) от 2005 г. В това решение ЕСПЧ за първи път заявява, в съответствие с предходната си съдебна практика, че държавите - членки на международна организация (като ЕС), все още носят отговорност по ЕКПЧ за „всички действия и бездействия на нейните органи, независимо дали въпросното действие или бездействие е било последица [...] от необходимостта да се спазват международноправни задължения“ (пар. 153). Той също така признава „нарастващото значение на международното сътрудничество и произтичащата от това необходимост да се осигури правилното функциониране на международните организации“ (параграф 150). В опит да съчетае тези две позиции ЕСПЧ установява това, което сега е известно като **презумпцията Босфора** или **презумпция за равностойна защита** на правата по ЕКПЧ от ЕС, въпреки че ЕС не е страна по ЕКПЧ.

Прилагането на презумпцията за Босфора зависи от две основни условия:

- a) **Липса на свобода на преценка съгласно правото на ЕС.** Това условие е изпълнено, когато националните органи нямат възможност за маневриране в рамките на правото на ЕС, както е установено по делото [M.S.S. v. Belgium and Greece](#). Ако правото на ЕС допуска определено ниво на свобода на преценка за държавите членки, презумпцията на Босфора не се прилага.
- b) **Пълно разгръщане на механизмите за защита съгласно правото на ЕС.** Както е подчертано в делото [Avontis v. Latvia](#), това условие изисква цялостно използване на защитните мерки, предвидени в правото на ЕС. По-специално, то изисква използването на процедури, като процедурата по преюдициално запитване, когато това е уместно, като един от основните механизми, гарантиращи защитата на правата на човека в рамките на правото на ЕС. Тази оценка трябва да се извършва за всеки отделен случай.

Преразглеждането на презумпцията включва възможността за нейното оспорване, ако в конкретен случай е налице „явно недостатъчна“ защита на правата на човека. Дори и ЕСПЧ да признае, че както правото на ЕС, така и националните органи в рамките на своята юрисдикция предлагат защита на правата на човека, подобна на тази на ЕКПЧ, нарушение ще бъде установено, ако е очевидна значителна липса на защита на правата на човека. ЕСПЧ анализира преразглеждането на презумпцията по делото [Bivolaru and Moldovan v. France](#).

Допълнителна литература:

- Rizcallah, C., (2023), [The Sytemic Equivalence Test and the Presumption of Equivalent Protection in European Human Rights Law – A Critical Appraisal](#), Cambridge University Press on Behalf of the German Law Journal, 29 September 2023.

Европейски съдилища и процедури

Автори: Силвия Антоанета Бербек, адвокат в адвокатската колегия в Букурещ; Елена Лазар, доцент, доктор на юридическите науки в Юридическия факултет на Букурещкия университет

Резюме. В тази глава са разгледани европейските съдилища и процедури пред тях. След прегледа на материалните разпоредби на правото на ЕС в предишните глави, тук ще се разгледа структурата, компетентността, процедурите и средствата за правна защита, които са на разположение пред двата основни регионални съда, занимаващи се с въпроси, свързани с върховенството на правото на европейско равнище. Главата е разделена на два основни раздела (допълнително разделени на подраздели, както е показано по-долу), като първият е посветен на Съда на Европейския съюз (СЕС), а вторият - на Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ). Главата предлага поетапен преглед на основните процесуални изисквания, практически насоки, включително за разходите и езиковите изисквания, както и полезни връзки. Накрая главата разглежда неизпълнението/съобразяването с решенията и наличните възможности в това отношение.

Целта на тази глава е да даде на практикуващите юристи инструментите, с които да надхвърлят стандартните възможности за водене на дела пред националните съдилища и да използват възможностите, предоставени им на европейско равнище. Подчертана е добавената стойност на прибягването до Съда на ЕС и ЕСПЧ, която следва да се разглежда във връзка с йерархията на нормите, приложими в европейските държави, както е представена в предходните две глави.

Обучителите трябва да използват информацията, съдържаща се в тази глава, за поетапни насоки за водене на съдебни дела пред европейските съдилища. Предложените методи за обучение включват, но не се ограничават до, казуси с процедурни въпроси, сценарии, както и ролеви упражнения. Тъй като адвокатите, които обмислят съдебни спорове пред тези съдилища, обикновено са по-опитни и специализирани по въпросите на техния случай, този модул е по-подходящ за обучаващи с напреднало ниво на познания по европейското право и процедури. Въпреки това адвокатите с начални познания също трябва да могат да следят тези основни принципи и концепции.

Свързани модули:

Модул 4 на обучението за обучители – Върховенството на правото и съдебни спорове

Въвеждащ модул 1 - Основни елементи и принципи на правото на ЕС за юристи

Модул 3 за напреднали - Защита на правата на човека - ролята на адвокатите

Съдържание на главата

- Съдът на Европейския съюз
 - Обща информация
 - Съд
 - Състав
 - Юрисдикция
 - Процедура
 - Общ съд
 - Състав
 - Юрисдикция
 - Процедура
 - Производство по преюдициално запитване
 - Преки действия (член 263 от ДФЕС)
 - Неспазване на решенията на СЕС
 - Процедури за установяване на нарушение
- Европейският съд по правата на човека
 - Функциониране на Съда
 - Жалби и процедура пред ЕСПЧ
 - Изпълнение на съдебните решения и мониторинг

I. Съдът на Европейския съюз

Обща информация. От създаването на Съда на Европейския съюз през 1952 г. неговата мисия е да следи за „спазването на закона“ „при тълкуването и прилагането“ на Учредителните договори. Съдът на Европейския съюз (СЕС) е разделен на две:

1. **Съдът на ЕС** разглежда преюдициални запитвания от националните съдилища, някои иски за отмяна и жалби.
2. **Общият съд** се произнася по жалби за отмяна, подадени от частни лица, дружества, и – в някои случаи – правителства на страни от ЕС. На практика този съд се занимава главно с правото в областта на конкуренцията, държавните помощи, търговията, земеделието и търговските марки.

Съдът на ЕС

A. Състав на съда

Съдът се състои от 27 съдии и 11 генерални адвокати. Съдиите и генералните адвокати се назначават по общо съгласие на правителствата на държавите членки след консултация с комисия, която дава становище относно годността на потенциалните кандидати да изпълняват съответните функции. Те се назначават за срок от шест години, който може да бъде подновен. Те се избират измежду лица, чиято независимост не подлежи на съмнение и които притежават квалификацията, изисквани за назначаване в съответните им държави на висши съдебни

длъжности, или които са с призната компетентност. Съдиите на Съда избират помежду си председател и заместник-председател за срок от три години, който може да бъде подновен.

- **Председателят** ръководи работата на Съда и председателства заседанията и обсъжданията на Съда в пълен състав или на големия състав. Заместник-председателят подпомага председателя при изпълнението на неговите задължения и го замества, когато е необходимо.
- **Генералните адвокати** подпомагат Съда. Те отговарят за представянето на заключения по възложените им дела при пълна безпристрастност и независимост.
- **Секретарят** е генерален секретар на институцията и ръководи нейните служби под ръководството на председателя на Съда.

Съдът може да заседава в пълен състав, в голям състав от 15 съдии или в състави от трима, или петима съдии.

Съдът заседава в **пълен състав** в конкретните случаи, предвидени в Статута на Съда (включително производства за освобождаване от длъжност на Европейския омбудсман или на член на Европейската комисия, който не е изпълнил задълженията си), както и когато Съдът прецени, че делото е от изключителна важност.

Съдът заседава в **голям състав**, когато държава членка или институция, която е страна в производството, поиска това, както и при особено сложни или важни дела.

Други дела се разглеждат от **състави от трима или петима съдии**. Председателите на съставите от петима съдии се избират за три години, а тези на съставите от трима съдии - за една година.

Б. Компетентност

За да може Съдът да изпълнява правилно своята задача, той разполага с ясно определена компетентност, която упражнява по преюдициални запитвания и в различни категории производства.

➤ Препратки към преюдициални заключения

Съдът на ЕС си сътрудничи с всички съдилища на държавите членки, които са обикновени съдилища по дела, свързани с правото на Европейския съюз. За да се гарантира ефективното и еднакво прилагане на законодателството на Съюза и за да се предотврати различното му тълкуване, националните съдилища могат, а понякога и трябва, да се обърнат към Съда и да поискат от него да изясни даден въпрос, свързан с тълкуването на правото на Съюза, за да могат да проверят например дали националното им законодателство е в съответствие с това право. Преюдициалното запитване може да има за цел и проверка на валидността на акт на правото на ЕС.

По този начин чрез преюдициални запитвания всеки европейски гражданин може да получи разяснения относно правните норми на Европейския съюз, които го засягат. Въпреки че такова запитване може да бъде отправено само от национален съд, всички страни в производството пред този съд, държавите членки и институциите на Съюза могат да участват в производството пред Съда. По този начин са и установени редица важни принципи на правото на Съюза - в отговор на въпроси, отправени от националните първоинстанционни съдилища.

Отговорът на Съда не е просто становище, а е под формата на решение или мотивирано разпореждане. Националният съд, до който е адресиран, е обвързан от даденото тълкуване при решаването на спора, с който е сезиран. Решението на Съда обвързва по същия начин и други национални съдилища, пред които е повдигнат същият проблем.

➤ Действия при неизпълнение на задължения

Тези действия дават възможност на Съда на ЕС да определи дали дадена държава членка е изпълнила задълженията си съгласно правото на Европейския съюз. Преди да заведе дело пред Съда, Комисията провежда предварителна процедура, в рамките на която на съответната държава членка се дава възможност да отговори на отправените до нея жалби. Ако тази процедура не доведе до прекратяване на неизпълнението от страна на държавата членка, пред Съда на ЕС може да бъде предявен иск за нарушение на правото на Съюза.

Искът може да бъде предявен от Европейската комисия - както обикновено се случва на практика - или от държава-членка. Ако Съдът установи, че дадено задължение не е изпълнено, държавата трябва незабавно да поправи положението. Ако след предявяване на нов иск от Комисията Съдът на ЕС установи, че съответната държава членка не е изпълнила решението му, той може да ѝ наложи фиксирана или периодична финансова санкция. Ако обаче Комисията не е уведомена за мерките за транспониране на дадена директива, тя може да предложи на Съда да наложи на съответната държава членка имуществена санкция, само след като е постановено първоначалното решение, с което се установява неизпълнение на задълженията.

➤ Жалби за отмяна

С жалбата за отмяна ищецът иска отмяна на акт (по-специално на регламент, директива или решение), приет от институция, орган, служба или агенция на Европейския съюз. Съдът на Европейския съюз е изключително компетентен да се произнесе по искове, подадени от държава-членка срещу Европейския парламент и/или срещу Съвета (с изключение на мерките на Съвета в областта на държавните помощи, дмпинга и изпълнителните правомощия) или подадени от една институция на Европейския съюз срещу друга. Общият съд е компетентен като първа инстанция по всички други искове от този вид, и по-специално по искове, предявени от физически лица.

➤ Действия при бездействие

Тези искове позволяват да се преразгледа законосъобразността на бездействието на институция, орган, служба или агенция на Европейския съюз. Такъв иск обаче може да бъде предявен само след като съответната институция е била призована да действа. Когато бездействието е признато за незаконосъобразно, съответната институция е длъжна да го преустанови чрез подходящи мерки. Компетентността за разглеждане на жалбите за установяване на бездействие се разпределя между Съда и Общия съд по същите критерии, както при жалбите за отмяна.

➤ Обжалвания

Жалби по правни въпроси могат да се подават пред Съда само срещу решения и определения на Общия съд. Ако жалбата е допустима и основателна, Съдът отменя решението на Общия съд. Когато състоянието на производството позволява това, Съдът може сам да се произнесе по делото. В противен случай той връща делото на Общия съд, който е обвързан от решението, постановено от Съда по жалбата.

В. Производство пред Съда

Независимо от вида на делото, винаги се провежда писмена фаза и, ако е необходимо, устна фаза, която е публична. Въпреки това трябва да се прави разлика между преюдициалните запитвания и другите искове (преки искове и жалби).

Образуване на производство пред Съда и писмена процедура

➤ По преюдициални запитвания

Националният съд отправя до Съда на ЕС въпроси относно тълкуването или валидността на разпоредби от правото на Съюза, обикновено под формата на съдебен акт в съответствие с националните процесуални правила. Когато това запитване е преведено на всички езици на Съюза от службата за преводи на Съда, секретариатът го съобщава на страните в националното производство, както и на всички държави членки и на институциите на Съюза. В Официален вестник на Европейския съюз се публикува съобщение, в което се посочват по-специално имената на страните в производството и съдържанието на въпросите. Страните, държавите членки и институциите разполагат с два месеца, за да представят на Съда писмени становища.

➤ По преки действия и жалби

Съдът трябва да бъде сезиран с искова молба или жалба, адресирана до секретариата. Секретарят публикува в Официален вестник на Европейския съюз известие за иска или жалбата заедно с описание на основанията и исканията на ищеца или жалбоподателя. Исковата молба или жалбата се връчва на другите страни, които имат на разположение два месеца, за да представят писмена защита или писмен отговор. При необходимост ищецът или жалбоподателят има право на писмена реплика, а ответникът – на писмена дуплика. Сроковете за депозиране на тези документи следва да се спазват.

И при двата типа производства председателят и първият генерален адвокат определят съответно съдия докладчик и генерален адвокат, които да следят за развитието на производството.

➤ По публично изслушване и становище на генералния адвокат

Когато се вземе решение за изслушване на устните състезания, същите се провеждат в открито съдебно заседание пред решаващия съдебен състав и генералния адвокат. Съдиите и генералният адвокат могат да задават на страните всички въпроси, които намират за подходящи. Няколко седмици по-късно, отново в открито съдебно заседание, генералният адвокат представя заключението си пред Съда. В него той подробно анализира най-вече правните аспекти на спора и напълно независимо предлага на Съда как според него трябва да се реши разглежданият проблем. С това приключва устната фаза на производството. Когато

счита, че делото не повдига нови правни проблеми, Съдът може да реши след изслушване на генералния адвокат, че делото ще бъде решено без представяне на заключение.

➤ По съдебни решения

Съдиите провеждат разисквания въз основа на проекторешение, изготвено от съдията докладчик. Всеки съдия от съответния състав може да предлага изменения в проекта. Решенията на Съда се вземат с мнозинство, а особени мнения не се излагат. Решението се подписва само от съдиите, участвали в устните разисквания, по време на които то е прието, като наред с това се прилага и правилото най-младшият член на състава да не подписва решението, ако броят на съдиите в този състав е бил четен. Решенията се обявяват в открито съдебно заседание. Съдебните решения и заключенията на генералните адвокати могат да се намерят на уебсайта CURIA в деня на обявяването или съответно прочитането им. В повечето случаи след това те се публикуват в Сборника съдебна практика

Особени производства

➤ Опростено производство

Когато определен преюдициален въпрос е идентичен с въпрос, по който Съдът вече се е произнесъл, или когато отговорът на този въпрос не оставя място за разумно съмнение или се налага от съдебната практика, Съдът, след изслушване на генералния адвокат, може да се произнесе с мотивирано определение, с което препраща по-конкретно към вече постановеното решение по този въпрос или към съответната съдебна практика.

➤ Бързо производство

Бързото производство дава възможност на Съда да се произнесе в кратки срокове по особено неотложни дела чрез максимално скъсяване на сроковете и даване на абсолютен приоритет на тези дела. По искане на една от страните, председателят на Съда може да реши, по предложение на съдията докладчик и след изслушване на другата страна и на генералния адвокат, че определено дело трябва да се разгледа по реда на бързото производство поради особената му спешност. Бързо производство е предвидено и за преюдициалните запитвания. В тези случаи националната юрисдикция, която сезира Съда, трябва да направи искане в този смисъл, като в него изложи обстоятелствата, които налагат незабавно произнасяне по поставения преюдициален въпрос

➤ Спешно преюдициално производство (СПП)

Това производство дава възможност на Съда да разглежда в особено кратък срок най-чувствителните въпроси, свързани с пространството на свобода, сигурност и правосъдие (полицейско и съдебно сътрудничество по гражданскоправни и наказателноправни въпроси, както и визи, убежище, имиграция и други политики, свързани със свободното движение на хора). Делата, разглеждани по реда на спешното преюдициално производство, се разпределят на специално определения за целта състав от петима съдии, като на практика писмената фаза на производството се провежда преди всичко по електронен път и е изключително ограничена както от гледна точка на продължителността си, така и от гледна точка на броя на субектите, които имат право да представят писмени становища, доколкото по-голямата част от участващите в производството субекти представят становищата си в съдебното заседание, което е задължително.

➤ Обезпечително производство

Обезпечителното производство цели да спре изпълнението на акт на институция, който е и предмет на обжалване, или допускането на всякакви други временни мерки, необходими за предотвратяване на настъпването на значителна и непоправима вреда за някоя от страните.

Съдебни разноски

Производството пред Съда е безплатно. Съдът обаче не поема разходите за адвокат, имащ право да практикува пред юрисдикция на държава членка, който трябва да представлява страните. Същевременно страна, която не разполага със средства да заплати изцяло или отчасти разходите, може, без да бъде представлявана от адвокат, да поиска правна помощ. Към искането се прилагат всички необходими сведения, удостоверяващи необходимостта от правната помощ.

За повече информация относно съдебните разноски и правната помощ вж. членове 115, 116, 117 и 118 от [Процедурния правилник на Съда](#).

Езиков режим

При всички преки производства езикът, на който е изготвена исковата молба или жалбата (всеки един от 24-те официални езика на Европейския съюз), ще бъде по принцип и „език на производството“, тоест езикът, на който ще се развива производството. При производствата по обжалване езикът на производството е езикът на обжалваното съдебно решение или определение на Общия съд. При производствата по постановяване на преюдициално заключение език на производството е този на националната юрисдикция, отнесла въпроса до Съда. Устните състезания, провеждани в хода на съдебните заседания, са придружени от симултанен превод, според нуждите, на различни официални езици на Европейския съюз. Съдиите разискват без преводач на общ език, който по традиция е френският.

Производство пред Съда		
Преки действия и жалби		Преюдициални заключения
Писмена фаза		
Искова молба или жалба	[Молба за предоставяне на правна помощ]	Акт за преюдициално запитване на национална юрисдикция
Връчване на исковата молба или жалбата на ответника от секретариата	Определяне на съдия докладчик и на генерален адвокат	Превод на останалите официални езици на Европейския съюз
Известие за иска или жалбата в Официален вестник на Европейския Съюз (серия C)		Известие за преюдициалните въпроси в Официален вестник на Европейския Съюз (серия C)
[Временни мерки]		
[Встъпване]		
Писмена защита/Писмен отговор		Съобщаване на страните по производството, на държавите членки, на институциите на Съюза,
[Възражение за недопустимост]		

[Писмена реплика и писмена дуплика]		на държавите от ЕИП и на Надзорния орган на ЕАСТ Писмени становища на страните, на държавите и на институциите
Съдията докладчик изготвя предварителния доклад Общо събрание на съдиите и генералните адвокати Разпределение на делото на съдебен състав [Събиране на доказателства]		
Устна фаза		
[Заклучение на генералния адвокат] Разисквания от съдиите Съдебно решение		

Незадължителните стъпки в процедурата са посочени в скоби.

Думите в удебелен шрифт обозначават публичен документ.

Общ съд

А. Състав

Общият съд се състои от двама съдии от всяка държава членка. Съдиите се назначават по общо съгласие на правителствата на държавите членки след консултация с комитет, натоварен да дава становища относно пригодността на кандидатите да изпълняват функциите на съдии в Общия съд. Мандатът им е шест години и може да бъде подновяван. Съдиите назначават председател измежду своите членове за срок от три години. Те назначават и секретар за срок от шест години. Съдиите изпълняват задълженията си при пълна непристрастност и независимост. За разлика от Съда, Общият съд не разполага с постоянен генерален адвокат. При изключителни обстоятелства обаче тази функция може да бъде упражнявана от съдия. Делата пред Общия съд се разглеждат от състави от петима или трима съдии, а в някои случаи - от един съдия. Той може да заседава и в голям състав (петнадесет съдии), когато правната сложност или важността на делото го налагат. Председателите на съставите от петима съдии се избират измежду съдиите за срок от три години. Съдът разполага със собствена регистратура, но за другите си нужди използва административните и езиковите услуги на институцията.

Б. Компетентност

Общият съд е компетентен да разглежда:

- Жалби на физически и юридически лица срещу актовете на институциите, органите, службите и агенциите на Европейския съюз, на които са адресати или които ги засягат пряко и лично (например жалба на предприятие срещу решение на Комисията, с което му е наложена глоба), както и срещу подзаконовите актове, които ги засягат пряко и не включват мерки за изпълнение, а също и искове на физически и юридически лица за

установяване на неправомерно бездействие от страна на тези институции, органи, служби и агенции;

- Жалби, подадени от държавите членки срещу Комисията;
- Жалби, подадени от държавите членки срещу Съвета, относно актове, приети в областта на държавните помощи, на мерките за търговска защита („дъмпинг“) и актове, с които той упражнява изпълнителни правомощия;
- Искове за поправяне на вреди, причинени от институциите или от органите, службите и агенциите на Европейския съюз и неговите служители;
- Искове, основаващи се на сключени от Европейския съюз договори, които предвиждат изрично компетентността на Общия съд;
- жалби в областта на интелектуалната собственост срещу актовете на Службата на Европейския съюз за интелектуална собственост (EUIPO) и на Службата на Общността за сортовете растения (CPVO);
- спорове между институциите на Европейския съюз и техния персонал по въпроси на служебното правоотношение и схемата за социална сигурност.

Решенията на Общия съд могат да бъдат обжалвани в срок от два месеца пред Съда, като жалбата се ограничава до правни въпроси.

В. Процедура

Общият съд има свой процедурен правилник. По принцип производството включва писмена и устна фаза.

То започва по искова молба или жалба, изготвена от адвокат или друг процесуален представител и изпратена до секретариата. Основните моменти в исковата молба или жалбата се оповестяват чрез съобщение, което се публикува в Официален вестник на Европейския съюз на всички официални езици. Секретарят връчва исковата молба или жалбата на насрещната страна, която разполага с двумесечен срок за подаване на писмена защита. В преките производства ищецът или жалбоподателят по принцип може да представи реплика в определен срок, а ответникът може да отговори с дуплика.

Всяко лице, което има правен интерес от изхода на спора пред Общия съд, а също и държавите членки и институциите на Съюза могат да встъпят в производството. Встъпилата страна представя изявление в подкрепа или срещу исканията на някоя от страните, които след това имат право да отговорят на това изявление. В хода на евентуалната устна фаза на производството се провежда открито съдебно заседание. На това заседание съдиите могат да поставят въпроси на представителите на страните. В кратък доклад за съдебното заседание съдията докладчик обобщава фактическите твърдения и доводите на всяка от страните и евентуално на встъпилите страни. Този документ е публично достъпен на езика на производството.

Съдиите разискват въз основа на проекта за решение, изготвен от съдията докладчик, а решението им се обявява в открито съдебно заседание.

Производството пред Общия съд е безплатно. Общият съд обаче не поема разходите за адвокат, имащ право да практикува пред юрисдикция на държава членка, какъвто трябва да представлява страните. Същевременно всяко лице, което не разполага със средства да заплати разходите по делото, може да подаде молба за предоставяне на правна помощ.

Обезпечително производство. Обжалването пред Общия съд не спира изпълнението на оспорвания акт. Общият съд обаче може да постанови спиране на изпълнението или да наложи други временни мерки. Председателят или евентуално заместник-председателят на Общия съд се произнася по тези молби с мотивирано определение.

Временни мерки се допускат само когато са налице три условия: Временни мерки се предоставят само ако са изпълнени три условия:

1. Искът в главното производство не трябва да изглежда на пръв поглед неоснователен;
2. Молителят трябва да обоснове неотложността на мерките, без които би претърпял значителни и непоправими вреди;
3. Временните мерки не трябва да нарушават равновесието между интересите на страните и общия интерес.

Определението има временен характер и по никакъв начин не предопределя решението на Общия съд в главното производство. Освен това то може да бъде обжалвано пред заместник-председателя на Съда.

Бързо производство. Това производство позволява на Общия съд да се произнася в кратки срокове по съществото на спора с оглед на особената спешност на някои дела. Искане за произнасяне по реда на бързото производство може да се направи от ищеца или жалбоподателя или от ответника. Общият съд може и служебно да реши да се произнесе по този ред.

Г. Процедура по преюдициално запитване

Нормативна база. Основанието за преюдициалното производство пред Съда на ЕС се съдържа в член 267 от ДФЕС, който гласи следното:

Чл. 26 Съдът на Европейския съюз е компетентен да се произнася преюдициално относно:

а) тълкуването на настоящия договор;

б) валидността и тълкуването на актовете на институциите, органите, службите или агенциите на Съюза.

Когато такъв въпрос бъде повдигнат пред юрисдикция в държава-членка, тази юрисдикция би могла, ако счита, че по този въпрос е необходимо решение, за да бъде постановено нейното решение, да поиска от Съда на Европейския съюз да се произнесе.

Когато такъв въпрос е повдигнат по всящо дело пред национална юрисдикция на дадена държава, чиито решения не подлежат на обжалване съгласно националното право, тази юрисдикция е длъжна да сезира Съда на Европейския съюз.

Ако такъв въпрос бъде повдигнат по всящо дело пред национален съдебен орган във връзка със задържано лице, Съдът на Европейския съюз се произнася в най-кратък срок.

Чл. 267 ДФЕС

За повече информация относно процедурите пред Съда и Общия съд, вж [уебсайта на Съда на ЕС](#).

Компетентност. Преди Договора от Ница само Съдът на Европейските общности можеше да разглежда преюдициални запитвания. Договорът от Ница предостави на Общия съд някои правомощия по отношение на преюдициалните запитвания и това беше възприета в Договора от Лисабон. Общият съд е компетентен да разглежда и решава преюдициални запитвания, отправени по реда на член 267, в специфични области, предвидени в Статута (член 256, параграф 3 ДФЕС). По изключение преюдициалните заключения, постановени от Общия съд, могат да бъдат преразгледани от Съда на Европейския съюз при условията, предвидени в Статута, когато съществува сериозен риск от засягане на единството или съгласуваността на правото на ЕС (член 256, параграф 3 ДФЕС; членове 62 и 62б от Статута на Съда на Европейския съюз).

Участие в процедурата. Членове 93-118 от Процедурния правилник на СЕС съдържат разпоредби, уреждащи преюдициалното производство (напр. общи разпоредби относно съдържанието на преюдициалното запитване, участието и страните, спешното преюдициално производство, писмената и устната фаза, правната помощ). В съответствие с чл. 96 от Процедурния правилник, който урежда участието в преюдициалното производство, право да представят становища пред съда имат следните лица:

- А) Страните в главното производство;
- Б) Държавите-членки на ЕС;
- В) Европейската комисия;
- Г) Институцията, която е приела акта, чиято валидност или тълкуване са предмет на спор;

Д) държавите - страни по Споразумението за ЕИП, и Надзорния орган на ЕАСТ, когато Съдът е сезиран с преюдициален въпрос относно областите на прилагане на Споразумението;

Е) трети държави, които са страни по споразумение, свързано с конкретен предмет, сключено със Съвета, когато споразумението предвижда това и когато съд на държава членка отправи преюдициално запитване до Съда на ЕС по въпрос, попадащ в обхвата на това споразумение.

Неучастието в писмената част на процедурата не изключва участието в устната част на процедурата.

За повече информация вж. [Договора за функционирането на Европейския съюз](#), [Статута на Съда на Европейския съюз](#), [Процедурния правилник на Съда](#).

Д. Практически съвети за адвокати. За да се повиши ефективността на процедурата по преюдициално запитване, Постоянното представителство към Съда на Европейския съюз на Съвета на адвокатските колегии и правните общества в Европа (ССВЕ) разработи [Практическо ръководство за адвокати](#),¹¹ които работят по преюдициални запитвания пред Съда на Европейския съюз (както и ръководство за подаване на жалби). Това практическо ръководство е предназначено главно за тези, които се явяват за първи път или рядко пред Съда на Европейския съюз. То съдържа практически насоки и предложения относно подходи, които следва да се вземат предвид във връзка с писмените и устните пледоарии (например стил на изготвяне, структура и съдържание на писмените становища, какво да се очаква по време на устните становища, логистика при пристигане в съда). Друг полезен ресурс, разработен от ССВЕ е Практическото ръководство за адвокати, явяващи се пред Съда на Европейския съюз в рамките на производства по обжалване.

Практическите ръководства на ССВЕ за адвокати са достъпни на следните връзки:

- [Practical Guidance for Advocates Before the Court of Justice in Preliminary Reference Cases](#)
- [Practical Guidance for Advocates appearing Before the Court in Appeal Proceedings](#)

Общото правило е, че националният съд има право на преценка дали да отправи запитване до СЕС. Страните в производство пред национален съд не могат сами да отправят преюдициални запитвания директно до СЕС. Решението дали да се отправи преюдициално запитване до СЕС се взема единствено от националния съд. Националните съдилища и трибунали се ползват от правото на преценка да отправят запитване, а висшестоящ съд не може да попречи на по-нисшестоящ съд да го направи. Вж. например [решението](#) на Съда на ЕС по [дело C-564/19 IS](#) от 23 ноември 2021 г.

Адвокатите играят ключова роля в позоваването на правото на ЕС във вътрешните производства, а когато възникне същински въпрос от правото на ЕС - в искането съдът да се обърне към Съда на ЕС. Успехът при получаването на искане за препращане от национален съд до голяма степен зависи от съдиите и, разбира се, от конкретния набор от факти по делото.

Аргументиране на преюдициално запитване - Практически съвети за адвокати

¹¹ На английски език.

1. **Подпомагане на националния съд при изготвянето на искането за преюдициално запитване, като се изтъкват аргументи за основните права, основани на Хартата.** В член 6, параграф 1 от ДЕС се признава, че ХОПЕС има същата правна стойност като Договорите, когато се прилага правото на ЕС. Отправна точка за методичен аргумент, позоваващ се на Хартата, би могъл да бъде член 6, параграфи 1 и 3 ДЕС, потвърждаващ, че Хартата има статут на "първично право", като изрично признава като общи принципи на правото на ЕС "основните права", гарантирани и от Европейската конвенция за правата на човека и произтичащи от общите конституционни традиции на държавите членки.
2. **При участие в съдебен процес не забравяйте да се позовавате на следните общи принципи (когато е възможно), като имате предвид задължението на държавите членки да спазват основните права, и по-специално минималните стандарти за защита, установени в правото на ЕС:**
 - **Принцип на пропорционалност.** Мерките, прилагани въз основа на правото на ЕС, трябва да са подходящи за постигане на преследваната цел и не трябва да надхвърлят необходимото за нейното постигане.)
 - **Ефективност.** Въпреки че държавите членки се ползват с процесуална автономия, националните процесуални правила не могат да затрудняват прекомерно или да правят невъзможно упражняването на практика на правата, предоставени от правото на ЕС).
 - **Ефективна съдебна защита.** В допълнение към принципа на ефективност държавите членки трябва да въведат ефективни правни средства за защита при нарушения на правото на ЕС, а националните съдилища трябва да гарантират, че вътрешните средства за защита не правят преследването на искове по правото на ЕС невъзможно на практика или прекалено трудно за изпълнение, като осъществяват ефективен съдебен контрол, за да гарантират спазването на правото на ЕС.
 - **Равенство на оръжията.** Принципът на равнопоставеност на страните е аспект на правото на справедлив съдебен процес, заложен в член 47 от Хартата, и има за цел да осигури баланс в процесуалното третиране на страните в производството.
 - **Еквивалентност.** Националната правна система на всяка държава членка може да установи подробни правила в съдебното производство (процесуална автономия), при условие че тези правила не са по-малко благоприятни от правилата, уреждащи сходни ситуации, регулирани от националното право.
 - **Недопускане на дискриминация.** Недопускането на дискриминация е общ принцип на правото на ЕС, заложен като основна ценност на ЕС в член 2 от ДЕС, както и в дял III от СРС относно равенството (членове 20-26). Можете да се позовавате на принципа на недискриминация във всички ситуации в обхвата на правото на ЕС.

Съдържание на запитването

Съгласно член 94 от Процедурния правилник на Съда преюдициалното запитване трябва да:

- А) съдържа кратко изложение на предмета на спора и на релевантните факти, така както са установени от запитващата юрисдикция, или поне изложение на фактите, на които се основават въпросите;
- Б) възпроизвежда съдържанието на приложимите в случая национални разпоредби и ако е необходимо – релевантната национална съдебна практика;
- В) излага причините, поради които запитващата юрисдикция има въпроси относно тълкуването или валидността на някои разпоредби на правото на Съюза, както и установената от нея връзка между тези разпоредби и националното законодателство, приложимо в главното производство.

Въпроси, които могат да бъдат зададени. Само два вида въпроси могат да бъдат отправени към Съда на ЕС за преюдициално заключение:

- 1. Тълкуване на Договорите (член 267 от ДФЕС).** Съдът на ЕС не се произнася по валидността на националното право. Той тълкува Договорите на ЕС и определя истинския смисъл на приложимото право на ЕС в тяхната светлина. Резултатът от този контрол може да бъде, че даден национален закон, както е тълкуван от националните съдилища, е несъвместим с приложимите разпоредби на правото на ЕС. Следователно поради превъзходството на правото на ЕС, националният съд трябва да отмени въпросната разпоредба или да я тълкува в светлината на тълкуването на Договорите от страна на СЕС.
- 2. Валидността и тълкуването на актове на институции, органи, служби или агенции на ЕС.** Преюдициалните запитвания обхващат случаите, в които дадено лице твърди, че например регламент на ЕС поражда права, които могат да бъдат упражнени от националните съдилища. Запитвания могат да се правят и във връзка с необвързващи актове, като например препоръки и някои споразумения с държави, които не са членки на ЕС. Вж. например решението на Съда на ЕС по дело *Florescu/Caasa Județeană de Pensii Sibiu*, [C-258/14](#), 13 юни 2027 г.

Съдилища и трибунали, които могат да отправят въпрос. Член 267 се отнася до съдилищата или трибуналите на дадена държава членка. За тези цели СЕС решава дали даден орган е съд или трибунал и националната категоризация не е решаваща. Съдът на ЕС взима предвид редица фактори: дали органът е създаден със закон, дали е постоянен, дали юрисдикцията му е задължителна, дали процедурата му е *inter partes*, дали прилага върховенството на правото и дали е независим.

Съдилища и трибунали, които трябва да отправят запитване. В член 267 от ДФЕС се прави разграничение между съдилищата, които имат право да отправят запитване до СЕС, и тези, които трябва да отправят запитване:

- Съдът "отнася въпроса до Съда", ако въпросът е повдигнат по дело, висящо пред съд или трибунал на държава членка, чиито решения не подлежат на съдебно обжалване съгласно националното право. Основанието за задължението за сезиране е да се предотврати създаването на национална съдебна практика, която не е в съответствие с правото на ЕС, в която и да е държава членка.
- Когато такъв въпрос е повдигнат по висящо дело пред национална юрисдикция на дадена държава, чиито решения не подлежат на обжалване съгласно националното право, тази юрисдикция **е длъжна** да сезира Съда на Европейския съюз.

Съществуването на въпрос: развитие на прецедента. Националният съд решава дали да отправи преюдициално запитване. **Самият факт, че страна пред националния съд твърди, че спорът поражда въпрос, свързан с правото на ЕС, не означава, че съдът е длъжен да приеме, че е повдигнат въпрос по смисъла на член 267 ДФЕС.** Националният съд може да стигне до заключението, че преюдициално запитване не е необходимо, тъй като Съдът на ЕС вече е решил въпроса, тъй като не съществува съмнение относно валидността на мярката на ЕС или тъй като решение по въпроса не е необходимо за делото, с което е сезиран националният съд.

Член 267 ДФЕС е предназначен да се използва само ако има въпрос, на който трябва да се отговори и който попада в една от категориите на член 267. Националният съд все пак може да се обърне към Съда на ЕС, дори когато той вече се е произнесъл по този въпрос. В този случай обаче съдът трябва да повдигне някакво ново съображение или аргумент. Ако не го направи, Съдът е склонен да повтори предишното си решение. Решението на Съда на ЕС ще има прецедентно въздействие за всички национални съдилища в ЕС. Националните съдилища не могат да се произнасят по валидността на самите норми на ЕС, както стана ясно от СЕС по [дело 314/85 Foto-Frost v. Hauptzollamt Lübeck-Ost](#).

Решението за сезиране: гледната точка на националния съд. Необходимо е да се разгледат общите фактори, които националният съд може да вземе предвид при вземането на решение дали да сезира. Преди да бъде отправено преюдициално запитване, трябва да са изпълнени два критерия:

- Въпросът трябва да бъде поставен пред съда на държавата членка. Въпреки това, както е показано в [дело C 283/81 Srl CILFIT и Lanificio di Gavardo SpA срещу Министерство на здравеопазването и Lanificio di Gavardo Spa](#), националните съдилища могат да повдигнат въпрос от правото на ЕС служебно, дори ако страните не са направили това.
- Националният съд трябва да прецени, че е необходимо решение по въпроса, за да може да се произнесе със съдебно решение.

Решението за приемане на преюдициалното запитване: гледната точка на СЕС.

Съдът на ЕС се произнася по по запитванията, които са му били отнесени: Съдът на ЕС се смята за компетентен да реши дали дадено преюдициално запитване е основателно или не. Основното дело в това отношение е C-104/79 Pasquale Foglia/Mariella Novello.

В някои случаи СЕС се въздържа да отговаря на преюдициални запитвания. Така например той е отказал да се произнесе в следните случаи:

- **Хипотетични случаи.** Съществуват редица причини да се откаже издаването на такива решения: това би било разхищение на съдебни ресурси, тъй като въпросната ситуация може никога да не възникне в действителност; освен това, ако случаят наистина е хипотетичен, може да не е ясно кои трябва да са действителните страни в производството.
- **Случаи, в които повдигнатите въпроси не са от значение за решаването на спора.** Съдът също така е отказвал да се произнесе по дела, по които поставените въпроси не са от значение по същество за делото, разглеждано от националния съд. Така по дело C-83/91 Wienand Meilicke/ADV/ORG делото е заведено от германски адвокат, който оспорва теоретична конструкция относно непаричните вноски, разработена от германските съдилища, с мотива, че тя е несъвместима с Втората банкова директива. По това дело Съдът на ЕС отказва да се произнесе, тъй като не е доказано, че въпросът за непаричните вноски действително е бил предмет на главното производство.
- **Случаи, в които поставените въпроси не са формулирани достатъчно ясно,** за да може Съдът на ЕС да даде смислен правен отговор. Съдът на ЕС не променя същността на поставените му въпроси. Заинтересованите страни, както и правителствата на държавите членки, имат право да представят становища съгласно член 23 от Статута на Съда на Европейския съюз.
- **Дела, чиито факти не са достатъчно ясни,** за да може Съдът да приложи съответните правни норми. Обикновено Съдът на ЕС ще може да определи естеството на правния въпрос само ако преюдициалното запитване има достатъчно фактическа основа.

Препоръки към националните съдилища. Съдът на ЕС е включил резултатите от своята съдебна практика в препоръки към националните съдилища. Определението за преюдициално запитване следва да съдържа кратки, но достатъчно пълни мотиви, които да позволят на Съда да разбере ясно фактическия и правния контекст на главното производство. То следва да включва по-специално изложение, в което се посочват предметът на спора и основните факти; съответното национално право; възможно най-точно определяне на разпоредбите на ЕС, които са от значение за делото; причините, поради които националният съд е сезирал делото, и връзката между разпоредбите на правото на ЕС и националните разпоредби, приложими към делото; както и обобщение на доводите на страните, когато е уместно.

- **За повече информация, вж. Съдът на Европейския съюз, Препоръки към националните съдилища във връзка с образуването на преюдициални производства, Официален вестник на Европейския съюз 2019/С 380/01.**

Продължителността на процедурата. Подаването на преюдициално запитване изисква спиране на националното производство до произнасянето на СЕС. Средната продължителност на процедурата за постановяване на решение е 18 месеца. Въпреки това, което е от решаващо значение за практикуващите в областта на наказателното право, на разположение са ускорени и спешни процедури, които се използват особено в случаите, когато лицето е задържано (членове 105 и 107 от Процедурния правилник).

Съдът на ЕС е въвел спешна процедура за преюдициални заключения, наречена **PPU** (*procédure préjudicielle d'urgence*). За практикуващите юристи в областта на наказателното право спешното производство за преюдициално запитване е от особено значение. При тази процедура делата обикновено се решават в рамките на няколко месеца от искането на националния съд.

Процедурата по спешното преюдициално производство (СПП) е уредена в членове 107-114 от Процедурния правилник на Съда на ЕС и е опростена. Броят на страните, които имат право да подават писмени становища, може да бъде ограничен, продължителността на писмените становища и срокът за подаването им могат да бъдат съкратени, а писмената процедура обикновено се провежда по електронен път. При изключително спешни случаи писмената процедура може да бъде изцяло пропусната, въпреки че това е рядкост. На практика процесът на СПП може да протече много бързо от момента, в който се повдигне въпрос, свързан с правото на ЕС. Вж. например решението на СЕС по дело [C-216/18 PPU](#) (на 12 март 2018 г. Висшият съд на Ирландия определя, че е необходимо преюдициално запитване и кани страните да представят становища по въпросите, които да бъдат зададени. Съдът на ЕС се произнася по въпросите на 25 юли 2018 г., малко повече от четири месеца по-късно, въпреки че разглежда делото в пълен „голям състав“ от петнадесет съдии).

Е. Преки действия (член 263 от ДФЕС)

Възможни са преки жалби до Съда на ЕС, но те са строго регламентирани в ДФЕС (чл. 263 и сл.). Съществуват ограничения по отношение на това кой, срещу кого и по какъв предмет може да подаде пряка жалба до Съда. При преките искив страна може да бъде представлявана само от своя представител или адвокат (член 119 от Процедурния правилник на СЕС). Адвокатът, който представлява страната, трябва също така да представи в секретариата удостоверение, че има право да практикува пред съд на държава членка или на друга държава, която е страна по Споразумението за ЕИП. Допълнителни подробности за производството по пряк иск са посочени в дял IV от Процедурния правилник на Съда (представителство на страните, писмена част на производството, правни основания и доказателства, встъпване, бързо производство, разноси, спогодба, прекратяване на производството, дела, по които не се постановява съдебно решение, преюдициални въпроси и задочни решения).

Привилегировани жалбоподатели (член 263, параграфи 2 и 3 от ДФЕС). В член 263, параграф 2 се посочва, че искът може да бъде предявен от държава членка, от Европейския парламент, от Съвета или от Европейската комисия. Тези жалбоподатели винаги имат право да предявят иск, дори когато решението е адресирано до друго лице или орган. Правото на ЕС обаче не

задължава държава членка да предяви иск по член 263 или 265 ДФЕС от името на някой от своите граждани, въпреки че правото на ЕС не изключва възможността националното право да съдържа такова задължение. Сметната палата, Европейската централна банка и Комитетът на регионите попадат в приложното поле на член 263, параграф 3 ДФЕС, така че те са процесуално легитимирани да защитават единствено собствените си прерогативи.

Непривилегировани кандидати (член 263, параграф 4 от ДФЕС). Член 263, параграф 4 позволява на физическо или юридическо лице да предяви иск в три вида хипотези. Първата е ясна: адресатът на дадено решение може да го оспори пред Съда. Втората е, когато актът засяга пряко или индивидуално физическото или юридическото лице или лица, като се предполага, че лицето или лицата не са непосредствени адресати на акта. Третият случай е, когато е налице нормативен акт, който не включва мерки за изпълнение, като в този случай ищецът трябва да докаже пряко засягане, но не е необходимо да доказва индивидуално засягане.

- **Пряко засягане.** Общият принцип е, че дадено действие засяга пряко жалбоподателя, когато то засяга пряко правното му положение и не оставя свобода на преценка на адресатите на мярката, на които е възложено нейното прилагане. Това изпълнение трябва да бъде автоматично и да произтича от правните норми на ЕС, без да се прилагат други междинни правни норми.
- **Лично засягане.** Жалбоподателите трябва да докажат лично засягане съгласно член 263, параграф 4 във връзка с актове, адресирани до него или друго лице, освен ако актът не е регулаторен и не включва мерки за изпълнение. Въпросът може да възникне или когато правният акт е под формата на решение, адресирано до друго лице, или когато е под формата на регламент или директива. И в двата случая ищецът трябва да докаже, че съответният акт го засяга пряко и лично. Вж. например решението на Съда на ЕС по [дело 25/62, Plaumann & Co. срещу Комисията на Европейската икономическа общност](#), където жалбоподателят е искал защита срещу решение, адресирано до друго лице.

Ж. Неспазване на решенията на СЕС

Националните съдилища не могат да отменят решенията на СЕС. Както Съдът на ЕС многократно е обяснявал след своето знаково решение по [дело 6/64 Flaminio Costa срещу E.N.E.L.](#), ако националните съдилища можеха да отменят Съда на ЕС, правото на ЕС нямаше да се прилага еднакво или ефективно във всички държави членки и цялата правна основа на ЕС щеше да бъде поставена под въпрос. Съдът на ЕС издава своето решение на запитващата юрисдикция (процедура по преюдициално запитване), която след това е длъжна да изпълни решението.

Преюдициалните заключения на СЕС са задължителни за запитващата национална юрисдикция. Решенията на СЕС имат декларативно действие - те обявяват предварително съществуващия смисъл на закона. Националните органи са длъжни да променят националното законодателство, ако е необходимо, за да осигурят ефективността на правата, предоставени от правото на ЕС. Националните съдии трябва да спазват решенията на СЕС, които са задължителни за тях. Вж. например решението на CJEU по [дело 61/79 Amministrazione delle finanze dello Stato срещу Denkavit italiana Srl](#), 27 март 1980 г.; [дело C-212/04 Konstantinos Adeneler](#) и други срещу Ellinikos Organismos Galaktos (ELOG), 4 юли 2006 г.

Въпреки това не съществува общо задължение за преразглеждане на окончателни решения на националните съдилища, когато те противоречат на последваща практика на СЕС. В съдебната практика на Съда се признава, че както общите давностни срокове, така и ограниченията относно националните средства за защита могат да възпрепятстват възобновяването на дела от определена давност. Вж. например решението на СЕС по [дело C-234/04](#) Rosmarie Kapferer срещу Schlank & Schick GmbH, 16 март 2006 г.

Отказът да се отправи преюдициално запитване, когато това е задължително, сам по себе си представлява нарушение на правото на ЕС, което се вменява на съответната държава членка.

В съдебната практика на СЕС постоянно се подчертава, че отговорността на държавата членка може да бъде солидарна, *inter alia*, с:

- Национални, регионални и местни публични институции ([Дело C-77/69](#) - Комисия/Белгия)
- Органи, които са подчинени на публична власт ([Дело C-199/85](#) - Комисия/Италия)
- Частни субекти, в които държавата упражнява значително влияние ([Дело C-325/00](#) - Комисия/Германия)
- Национални съдилища ([дело C-129/00](#) - Комисия/Италия)

Неизпълнението на решенията на СЕС може да доведе до поне две форми на отговорност за държавата: производство за установяване на нарушение пред СЕС и производство за отговорност пред националните съдилища.

3. Процедура за установяване на нарушение

В съответствие с член 17, параграф 1 от ДЕС Комисията *осигурява прилагането на Договорите и на мерките, приети от институциите в съответствие с тях*. Процедурата за установяване на нарушение, предвидена в членове 258-260 от ДФЕС, е най-важният правен инструмент, използван за постигането на тази цел. За повече информация вж. уебсайта на Европейската комисия и [Процедура за установяване на нарушение](#).

Предмет на производство за установяване на нарушение е неспазването на правото на Европейския съюз от страна на държава членка. Нарушенията, извършени от частни лица, представляват интерес само ако държавата членка не е успяла да приложи в достатъчна степен правото на Европейския съюз.

Съществуват четири основни групи случаи, които могат да доведат до процедура за нарушение:

- a) **неуведомяване:** държава членка не уведомява своевременно Комисията за своите мерки за транспониране на директивата ;
- b) **несъответствие:** Комисията счита, че законите на дадена държава членка не са в съответствие с изискванията на директивите на ЕС;
- c) **нарушение на договорите, регламентите или решенията:** Комисията счита, че законите на дадена държава членка не са в съответствие с изискванията на договорите, регламентите или решенията на ЕС;
- d) **неправилно прилагане:** Националните органи не прилагат правилно или изобщо не прилагат правото на ЕС.

Комисията установява възможни нарушения на правото на ЕС въз основа на собствени проверки или по жалби на граждани, предприятия или други заинтересовани страни.

Само Комисията решава дали е целесъобразно да започне процедура срещу дадена държава членка и, ако е така, за какви действия или бездействия. Следователно Комисията разполага с дискреционна власт, която изключва правото на лицата да изискват от нея да заеме определена позиция. Вж. например решенията на Съда на ЕС по [дело 247/87](#) Star Fruit Company SA/Комисия на Европейските общности, 14 февруари 1989 г., точка 11; [дело 445/06](#) Danske Slagterier/Bundesrepublik Deutschland, 24 март 2009 г., точка 44.

Официална процедура. Ако съответната държава членка не уведоми за мерки за пълно транспониране на разпоредбите на директивите или не отстрани предполагаемото нарушение на правото на ЕС, Комисията може да открие официална процедура за установяване на нарушение. Процедурата следва поредица от стъпки, предвидени в Договорите на ЕС, всяка от които завършва с официално решение:

Комисията изпраща официално уведомително писмо с искане за допълнителна информация от съответната държава членка, която трябва да предостави подробен отговор в рамките на определен срок, обикновено два месеца.

Ако Комисията стигне до заключението, че страната не изпълнява задълженията си по правото на ЕС, тя може да изпрати мотивирано становище - официално искане да се съобрази с правото на ЕС. В него се обяснява защо Комисията смята, че страната нарушава правото на ЕС, и се отправя искане към нея да я информира за предприетите мерки в рамките на определен срок, обикновено 2 месеца.

Ако страната все още не се е съобщила, Комисията може да реши да отнесе въпроса до Съда на ЕС. Ако държава-членка на ЕС не уведоми Комисията за мерките, които е предприела за прилагане на разпоредбите на дадена директива, Комисията може да поиска от Съда да наложи санкции.

Съдът не може да разширява обхвата на делото извън официалното уведомително писмо и мотивираното становище.

Вж. например решението на Съда на ЕС по [дело C-350/02, Комисия/Нидерландия \[2004\] ECR I-6213, параграф 21](#)). Решението по делото се взема въз основа на фактическото положение в края на периода, посочен в мотивираното становище (вж. решение от [21 март 2006 г. по дело Комисия/Испания, C-221/04, Recueil, стр. I-4515, точка 23](#)).

Неспазване на съдебно решение. Ако Съдът установи, че дадена държава е нарушила правото на ЕС, националните органи трябва да предприемат мерки, за да изпълнят решението на Съда (член 260, параграф 1 от ДФЕС). Ако държавата членка все още не се е съобразила, Комисията може отново да отнесе въпроса до Съда на ЕС съгласно член 260, параграф 2 от ДФЕС. СЕС може да наложи на държавата членка еднократна сума за неизпълнението в миналото и/или периодична имуществена санкция, която да се плаща до постигане на съответствие.

Вж. например решението на Съда на ЕС по [дело C-304/02](#), Комисия на Европейските общности срещу Френската република, 12 юли 2005 г.

Тези санкции се изчисляват, като се вземат предвид:

- А. значението на нарушените правила и въздействието на нарушението върху общите и конкретните интереси.
- Б. продължителността на периода, през който правото на ЕС не е било прилагано.
- В. способността на страната да плати, за да се гарантира, че глобите имат възпиращ ефект.

Комисията предлага сума въз основа на тези фактори, но Съдът решава каква да бъде окончателната сума, която да бъде платена от държавата членка.

Комисията също така публикува годишен доклад, в който се разглеждат основните аспекти на прилагането на правото на ЕС и се представят случаите на нарушения по области на политиката и по държави-членки.

Казус

[Дело C-83/19 \(съединени дела C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 и C-397/19\)](#)

Предистория на случая - Реформата на румънската съдебна система

Накратко румънските съдебни реформи включват, наред с другото, създаването на специална прокурорска секция, натоварена с разследването на престъпления, извършени от магистрати и намаляването на правомощията на прокурорската секция за справяне с корупцията, личната отговорност на магистратите за грешки в правораздаването и наследствената отговорност на държавата за грешки в правосъдието. Освен това правителството незабавно изменя правните процедури за назначаване на главния прокурор на новосъздадената специална секция, предназначена за разследване на престъпления, извършени от магистрати. Това е направено непосредствено след като парламентът ги одобрява, давайки възможност чрез тях на конкретно лице да заеме този пост.

От 2007 г. насам ЕС наблюдава мащабните реформи на Румъния в областта на правосъдието и борбата с корупцията като част от механизма за сътрудничество и проверка, създадена с

Решение 2006/928 1 по повод влизането на Румъния в Европейския съюз (известна също като „МСП“).

Преюдициалното запитване

В контекста на измененията на законите за правосъдието от 2018 г. шест румънски съдилища, които трябва да вземат решения по различни производства във връзка със Съдебния инспекторат, създаването на отдел в прокуратурата за разследване на престъпления, извършени в рамките на съдебната система и личната отговорност на магистратите за съдебни грешки, установиха възможни противоречия между националното право и правото на ЕС. В резултат на това те решиха да спрат производството и да поискат разяснения от СЕС.

Решението на Съда

1. Правното естество и последици на решението и докладите по МСП

Съдът констатира, че Решение 2006/928 и докладите, изготвени от Комисията въз основа на това решение, представляват актове на институция на ЕС, които подлежат на тълкуване съгласно член 267 ДФЕС. Уточнението е необходимо, тъй като с решения № 1 и № 2 от 2006 г. 33/2018 (точка 125 и следващите) и № 547/2020 (точка 51 и следващите) румънският Конституционен съд решава, че препоръките по МСП не са задължителни. СЕС установява, че никоя държава не може да изменя законодателството си по начин, който води до регрес на върховенството на правото; например законите на правосъдието не могат да бъдат променяни чрез правила, които засягат независимостта на съдиите (точка 162).

2. Временни назначения на ръководни длъжности в рамките на Съдебния инспекторат

Съдът припомня, че самото съществуване на ефективен съдебен контрол, целящ да гарантира спазването на правото на ЕС, е от съществено значение за ценността на правовата държава, която е защитена от Договора за Европейския съюз.

Предвид факта, че европейските граждани имат право да бъдат защитавани от съдилищата (т. 190, 191); съдиите трябва да бъдат независими от законодателната и изпълнителната власт (т. 195), а правилата, които закрепват това, трябва да премахват съмнения на страните по делото относно възможността за влияние върху съдиите (т. 197), Съдът заявява, че такива съмнения не могат да съществуват по отношение на органа, който предвижда дисциплинарно разследване на магистратите (т. 199).

С оглед на тези общи съображения Съдът приема, че националното законодателство може да породии такива съмнения, когато, дори временно, позволява на правителството на съответната държава членка да назначава на ръководни длъжности в органа, отговарящ за провеждането на дисциплинарни разследвания и образуването на дисциплинарни производства срещу съдии и прокурори, като не спазва предвидената в националното право обикновена процедура за назначаване (т. 205, 207).

3. Създаване на отдел в прокуратурата за разследване на престъпления, извършени в рамките на съдебната система

Съдът на ЕС решава, че: такава секция може да бъде създадена само ако има обективни и проверими основания, свързани с надеждното правораздаване (параграф 213) и че обяснителният меморандум, придружаващ проектозакона за създаването на този отдел, не

съдържа подобни аргументи (параграф 213). 215); съществуването на този отдел може да подкопае доверието, което правосъдието следва да вдъхва на страните в процеса (параграф 216); допуска се формулирането на неправомерни жалби срещу магистрати, особено по сложни дела и такива свързани с корупция, с цел преместване на преписката от прокуратурата в новосъздадения отдел (параграф 218); в доклада по МСП от 2019 г. се констатира, че институцията действа като инструмент за политически натиск и се намесва, за да промени хода на наказателни разследвания, включително по дела за висока корупция (параграф 219); разполага с малък брой неспециализирани прокурори (параграф 222).

Въпреки това Съдът уточнява, че националният съд трябва да провери дали реформата, довела до създаването на специализиран отдел в прокуратурата, отговарящ за разследването на съдии и прокурори, и правилата за назначаване на прокурорите, назначени в този отдел, не са такива, че да направят този отдел отворен за външни влияния.

4. Финансовата отговорност на държавата и личната отговорност на съдиите за съдебна грешка

Съдът определя понятието „съдебна грешка“ и постановява, че личната отговорност на съдиите за вреди, произтичащи от съдебна грешка, допринася за отчетността и ефективността на съдебната система (параграф 229). Въпреки това трябва да бъдат изпълнени някои условия, за да се елиминира рискът от засягане на независимостта на съдиите. Съдът назовава следните условия: личната отговорност на съдиите трябва да бъде ограничена до изключителни случаи: наличието на съдебно решение, съдържащо съдебна грешка, не е достатъчно, а поведението, което може да доведе до отговорност, трябва да бъде ясно и точно определено (точка 234) и самият орган, който проверява условията за отговорност, трябва да бъде безпристрастен (точка 236).

5. Принципът на превъзходство на правото на ЕС

Съдът припомня факта, че националните съдилища са длъжни във възможно най-голяма степен да тълкуват националното право в съответствие с изискванията на правото на ЕС или да не прилагат служебно всяка противоречаща му разпоредба от националното право, която не може да бъде тълкувана в съответствие с правото на ЕС. Това означава, че дори даден закон да е утвърден от Конституционния съд, ако той противоречи на правото на ЕС, съдията трябва да игнорира решението на Конституционния съд, като има задължението да приложи директно европейския текст (параграф 247).

Последиците от съдебното решение

Ефектът от решението на Съда е значителен, тъй като то представлява ръководство за националните съдии как да спазват върховенството на правото на ЕС, дори ако Конституционният съд потвърди определен национален закон. По този начин решението е от изключителна важност за концептуализирането на принципа на правовата държава и съдебната независимост.

Въпреки това ефектът от решението на Съда пред Конституционния съд е различен. По принцип, изтъквайки аргумента за върховенството на Конституцията, националната конституционна идентичност и непроницаемостта на собствените юрисдикции спрямо тези на

СЕС, в Решение № 390 от 8 юни 2021 г. Конституционният съд на Румъния игнорира тълкуванията, предложени от СЕС, и не се съгласява с всички негови констатации.

II. Европейският съд по правата на човека

Европейската конвенция за правата на човека е международен договор, съгласно който държавите - членки на Съвета на Европа се стремят да осигурят основни граждански и политически права не само за своите граждани, но и за всички, които попадат под тяхната юрисдикция. Конвенцията е подписана на 4 ноември 1950 г. в Рим и влиза в сила през 1953 г.

А. Функциониране на Съда

Съдът е разделен на пет секции (отдела). Секцията е административното звено, а отделението е съдебния състав на Съда в рамките на дадена секция. Всяка секция има председател, заместник-председател и няколко други съдии.

Съдът разполага и със секретариат, чиято задача е да оказва правна и административна помощ на Съда при изпълнението на съдебните му функции (член 24 от ЕКПЧ). Регистратурата се състои от юристи, административен и технически персонал и преводачи. Понастоящем в секретариата работят около 640 служители, които са служители на Съвета на Европа, организацията майка на Съда.

Съдиите се избират от Парламентарната асамблея на Съвета на Европа от списъци с по трима кандидати, предложени от всяка държава. Те се избират за срок от девет години, който не може да бъде подновяван. Въпреки че съдиите се избират за дадена държава, те разглеждат дела като индивидуални личности и не представляват тази държава. Те са напълно независими и не могат да извършват никаква дейност, несъвместима със задължението им за независимост и непристрастност.

Б. Жалби и процедура пред ЕСПЧ

Жалбите се разпределят на съдебните състави на Съда, т.е. на отделен съдия, на комисия или на състав. Някои дела могат да бъдат отнесени и до Голямата камера (съставена от 17 съдии). Отделът за филтриране на Съда отговаря за сортирането на жалбите, за да ги насочи към съответния съдебен състав.

Кой може да заведе дело в Съда. В Конвенцията се прави разграничение между два вида жалби: индивидуални жалби, подадени от всяко лице, група лица, дружество или неправителствена организация, които се оплакват от нарушаване на техните права, и междудържавни жалби, подадени от една държава срещу друга.

Дела могат да се завеждат само срещу една или повече държави, които са ратифицирали Конвенцията. Всякакви жалби срещу трети държави или физически лица следва да бъдат обявени за недопустими.

Етапи и производства пред Съда. Разглеждането на делата, заведени пред Съда, се състои от два основни етапа: етап на допустимост и етап по същество (разглеждане на жалбите). Разглеждането на дадена жалба също преминава през различни етапи. Състав от един съдия обявява жалбата за недопустима, когато недопустимостта е ясна от самото начало; неговите решения не могат да бъдат обжалвани. Явно недопустимите жалби се разглеждат от един съдия. Състав от трима съдии може да се произнесе с единодушие по допустимостта и основателността на дела, които вече са обхванати от утвърдената съдебна практика на Съда. Дадена жалба може да бъде разпределена и на състав от седем съдии, който се произнася с мнозинство по допустимостта и съществото на делото. По изключение големият състав от 17

съдии разглежда дела, които са му препратени или след отказ от компетентност от страна на състав, или когато е прието искане за препращане

Камарата се състои от председателя на секцията, на която е разпределено делото, „националния съдия“ (съдията, избран за държавата, срещу която е подадена жалбата) и петима други съдии, определени от председателя на секцията на ротационен принцип. Големият състав се състои от председателя и заместник-председателите на Съда, председателите на отделенията и националния съдия, както и от други съдии, избрани чрез жребий. Когато разглежда дело по препращане, той не включва съдии, които преди това са заседавали в състава, разгледал първо делото. Камарата (обикновен състав на Съда, който обикновено постановява решения по съществото на делото) уведомява правителството ответник за делото, за да представи своите становища. Писмените становища се представят и от двете страни. След това Съдът решава дали е целесъобразно да се проведе публично заседание по делото, но това остава изключение в зависимост от броя на разгледаните жалби (обикновено изслушвания се предоставят за дела, разгледани от Големия състав). В крайна сметка съставът постановява решение, което става окончателно едва след изтичането на тримесечен срок, през който жалбоподателят или правителството могат да поискат връщане на делото за ново разглеждане от Големия състав.

По този начин образуването на производство пред Голямата камера има две различни форми: препращане и отказ от производство. След постановяване на решение на камарата страните могат да поискат препращане на делото на Голямата камера и такива искания се приемат по изключение. Състав от съдии на Голямата камера решава дали делото следва да бъде отнесено до Голямата камера за ново разглеждане. Делата се изпращат на големия състав и когато са върнати от даден състав, макар че това също се случва по изключение. Камарата, на която е разпределено дадено дело, може да се откаже от него на Голямата камера, ако делото повдига сериозен въпрос, засягащ тълкуването на Конвенцията, или ако съществува риск от несъответствие с предходно решение на Съда. Решението на Голямата камера е окончателно.

„Националните съдии“ не могат да заседават в състав от един съдия. В изключителни случаи те могат да бъдат поканени да заседават в комитет. Съставът на Съда обаче винаги включва „националния съдия“, когато той разглежда делата като състав от седем съдии или голям състав от седемнадесет съдии.

Съдът взема предвид важността и спешността на повдигнатите въпроси, когато определя реда за разглеждане на делата. Той установява седем категории, вариращи от спешни дела, отнасящи се до уязвими кандидати, до явно недопустими дела, разглеждани от едноличен съдия.

Условия за допустимост. Жалбите трябва да отговарят на определени изисквания, за да бъдат обявени за допустими от Съда; Делата могат да бъдат отнесени до Съда само след като са изчерпани вътрешноправните средства за защита; с други думи, лицата, които се оплакват от нарушения на техните права, трябва първо да са разгледали делото си в съдилищата на съответната държава до възможно най-високото ниво на компетентност (възможността за изчерпване на местните средства за защита трябва да е ефективна).

Твърденията на жалбоподателя трябва да се отнасят до едно или повече от правата, определени в Конвенцията. Съдът не може да разглежда жалби, свързани с нарушения на

други права. Освен това жалбите трябва да бъдат подадени в Съда в срок от четири месеца след последното съдебно решение по делото, което обикновено е решение на най-висшия съд в съответната държава. Жалбоподателят трябва лично и пряко да е жертва на нарушение на Конвенцията и да е претърпял значително неблагоприятно положение.

Възможност за обжалване на съдебни решения. Решенията за недопустимост, както и решенията, постановени от комитетите или Голямата камера, са окончателни и не могат да бъдат обжалвани. Страните обаче имат право в срок от три месеца след произнасянето на решение на камера да поискат връщане на делото на голямата камера за ново разглеждане. Исканията за сезиране на Голямата камера, както вече беше споменато, се разглеждат от състав от съдии, който решава дали сезирането е целесъобразно или не.

Възможност за приятелско споразумение и едностранна декларация от страна на правителството на ответника. Приятелското уреждане на спора е споразумение между страните за прекратяване на производството, започнато с молба. Когато засегнатите страни се споразумеят да уредят спора си по този начин, резултатът обикновено е, че държавата плаща на жалбоподателя парична сума. След като разгледа условията на приятелското споразумение и освен ако не прецени, че зачитането на правата на човека изисква продължаване на производството, Съдът отхвърля молбата. Ако не бъде постигнато споразумение, Съдът ще пристъпи към разглеждане на молбата по същество.

Правителството-ответник може да направи декларация, с която да признае нарушението на Конвенцията и да се ангажира да предостави обезщетение на жалбоподателя. Едностранната декларация по принцип представлява продължение на етапа на приятелско уреждане, предвиден в член 39 от Конвенцията. Ако при приключването на този етап жалбоподателят откаже без основание да приеме разумно предложение, направено от държавата-ответник, последната може да подаде едностранна декларация, придружена от искане за заличаване на жалбата от списъка на делата (*Van Houten v. the Netherlands*, 2005 г., § 37). За разлика от приятелските споразумения, които са изрично упоменати в Конвенцията, едностранните декларации произхождат от практиката, основана на чл. 37 § 1 (с) от Конвенцията, който позволява на Съда да зачеркне дадена молба от списъка по "всяка друга причина". С цел да насърчи по-систематичното прибягване до тази практика, през януари 2019 г. Съдът въведе нов задължителен етап в процедурата, а именно фаза без спорове, чиято цел е да насърчи страните в повечето случаи да разрешат спора чрез приятелско споразумение или едностранна декларация.

Решенията на Съда за зачеркване (*strike out decisions*), взети след приемането на едностранна декларация, не се предават на Комитета на министрите за контрол, за разлика от решенията, с които се приема за сведение приятелско споразумение. Следователно, когато държавата не изпълни ангажиментите си в контекста на изпълнението на едностранна декларация, Съдът може при "изключителни обстоятелства" да реши да върне делото в списъка и да възобнови разглеждането му в рамките на спорно производство. Вж. например решението на ЕСПЧ по [делото Jeronovičs c/y Латвия](#), 5 юли 2016 г., §§ 69-70 и 116.

В. Изпълнение и мониторинг на съдебните решения

Една от най-значимите характеристики на системата на Конвенцията е, че тя включва механизъм за проверка по спазването на нейните разпоредби. По този начин Конвенцията не

само изисква от договарящите държави да спазват произтичащите от нея права и задължения (член 1), но и създава съдебен орган - Съдът (член 19), който е оправомощен да установява нарушения на Конвенцията чрез решения, които договарящите държави са се задължили да изпълняват (член 46 § 1). Освен това тя установява механизъм за надзор на изпълнението на съдебните решения, поверен на Комитета на министрите (член 46 § 2).

По този начин основната отговорност за изпълнението на решенията на Съда се носи от съответната държава членка, която се задължава да спазва решението, когато то стане част от **Европейската конвенция за правата на човека**. Задачата за контрол се пада на **Комитета на министрите**, подпомаган от **Департамента за изпълнение на съдебните решения**.

Член 46 се прилага за всяко решение, в което Съдът е установил нарушение на Конвенцията. Член 46 означава, че констатацията на Съда налага на държавата ответник правно задължение да прекрати нарушението и да обезщети последиците от него ([Papamichalopoulos and Others v. Greece](#) (член 50), 1995 г., § 34). Въпросната договаряща държава ще бъде задължена не само да плати на жалбоподателя сумите, присъдени като справедливо обезщетение, но и да предприеме индивидуални и/или, ако е необходимо, общи мерки във вътрешния си правен ред, за да прекрати установеното от Съда нарушение и да поправи последиците от него ([Ilgar Mammadov v. Azerbaijan](#) [GC], 2019 г., § 147). По принцип държавата - страна по делото, е свободна да избере средствата, с които да изпълни решението, в което Съдът е установил нарушение. Тази свобода на преценка относно начина на изпълнение на решението отразява свободата на избор, свързана с основното задължение на договарящите държави по Конвенцията да осигурят гарантираните права и свободи ([Papamichalopoulos and Others v. Greece](#) (член 50), 1995 г., § 34).

За повече информация, вж. блого на Европейския съд по правата на човека: [Execution of the European Court of Human Rights' Judgments – Major Advances and Challenges, April 2022.](#)

Например от държавите може да се изисква да гарантират, че:

- оспорените решения/присъди могат да бъдат възобновени (напр. в случаи на некоректни или по друг начин несправедливи производства, по-специално по наказателни дела);
- въпросът може да бъде преразгледан по друг начин (често в семейни дела, където *res judicata* е слаба);
- може да бъде присъдено обезщетение (например за пропуснати възможности, ако не е възможно възобновяване на гражданско или административно производство);
- заповедите за експулсиране, които нарушават Конвенцията, се отменят, евентуално в съчетание с други мерки, като например издаване на разрешение за пребиваване;
- ще се възобновят наказателни разследвания по дела, свързани с нарушения на членове 2 и 3 от Конвенцията;
- личната информация, събрана от държавата в нарушение на Конвенцията, се унищожава;
- неизпълнените вътрешни съдебни решения се изпълняват;

- лицата, задържани в нечовешки условия, ще бъдат преместени в подходящи места за задържане.
- ще се възстанови на длъжност съдия във Върховния съд.

Съдебна независимост

Автор(и): Михал Зиолковски, доцент в Университета Козмински, Полша;

Мачей де Абгаро Захариасевич, професор в Университета Козмински, Полша

Резюме. През последните години независимостта на съдебната власт се превърна в основен проблем на върховенството на правото. Срещу всички държави от консорциума са заведени производства за установяване на нарушение пред Съда на ЕС за различни случаи на нарушения на правото на ЕС, свързани с достъпа до правосъдие, процесуалните гаранции и независимостта на съдебната власт. Освен това в доклада на ЕК за върховенството на закона¹² се изтъкват опасения по отношение на назначаването, независимостта и безпристрастността на отделните членове на съдебните органи системи.

Към кого могат да се обърнат адвокатите, когато съдилищата в тяхната страна не отговарят на изискванията, залегнали в чл. 6 ЕКПЧ и чл. 47 ОТ ХОПЕС?

В тази глава се разглежда въпросът за независимостта на съдебната власт от практическа гледна точка. Тя се основава на съществуващата европейската съдебна практика по тази тема, като подчертава успешната аргументация и илюстрира различните пътища, с които разполагат практикуващите юристи, когато техните национални рамки се окажат недостатъчни за гарантиране на върховенството на правото чрез правораздаване.

Очаква се **обучителите** да се възползват от практическия подход на тази глава и от множеството реални или въображаеми казуси и сценарии, които могат да бъдат използвани за разработване на целенасочени, подходящи и актуални материали за обучение по въпросите на достъпа до правосъдие и независимостта на съдебната власт. Разгледаните случаи могат да се използват за обогатяване на презентациите, както и за разработване на интерактивни материали по избор на обучителите. Тъй като в главата се разглеждат сложни въпроси, свързани със спазването на правото на ЕС, тя е най-подходяща за обучение на напреднали.

Свързани модули:

Модули 2 – Върховенство на правото и демократичните институции и **4** – Върховенство на правото и съдебните производства

Модул за напреднали 1 - Върховенството на правото в ЕС - предизвикателства и европейски подходи

¹² За повече информация относно доклада за върховенството на закона вж. глава 1.

Съдържание на главата

- Въведение - теоретична основа и определения
- Раздел 1: Избрана съдебна практика
 - Европейски съд по правата на човека
 - Съд на Европейския съюз
 - Списък на друга релевантна съдебна практика
- Раздел 2: Хипотетични случаи

I. Въведение - теоретична основа и определения

Препоръката на Съвета на Европа относно независимостта, ефективността и отговорностите на съдиите (CM/Rec(2010)12), Магна харта на европейските съдии,¹³ Основните принципи за независимостта на съдебната власт на ООН,¹⁴ и Контролният списък на Венецианската комисия за върховенството на закона¹⁵ предоставят официални и съществени насоки за това как да се разбира съдебната независимост на абстрактно и общо ниво. Учените в областта на сравнителното право като цяло са съгласни, че съдилищата не трябва да бъдат обект на неправомерно влияние от страна на други клонове на държавната власт или на частни или партийни интереси.¹⁶ Независимостта на съдебната власт обаче все още се счита за по същество оспорвано понятие или за сложна конституционна идея, която се корени в специфичната конституционна история, разпоредби, конвенции, традиции и опит. Като такава, тя винаги трябва да се тълкува в социално-правен контекст от юристите. Определенията, типологиите и критериите за независимост на съдебната власт варират в различните държави. Учените по света използват различни типологии, за да разграничат различните видове съдебна независимост.¹⁷ Тези типологии се основават на развитието на правния ред или съда и включват следните разграничения:

➤ Юридическа и фактическа независимост

Разграничението се основава на източника на признаване на независимостта на съдебната власт. Независимостта *de jure* се отнася до формални правила, като например законови разпоредби, които могат да влияят на съдиите чрез други субекти. Например разпоредби, които дават на министъра на правосъдието произволна власт да делегира съдии от съд на съд. За разлика от това, фактическата независимост се отнася до действителното поведение на съдиите или спрямо съдиите. Например за действията, предприети от политици за оказване на натиск. Тя позволява признаването на правен ред, който на пръв поглед може да изглежда, че защитава независимостта на съдиите, но на практика системата ограничава независимостта на съдиите. Според най-новото знаково дело на ЕСПЧ независимостта се отнася до:

(...)необходимата лична и институционална независимост, която се изисква за безпристрастното вземане на решения, и по този начин е предпоставка за безпристрастност. Тя характеризира както (i) състояние на духа, което означава неподатливост на съдията на външен натиск като въпрос на морална цялост, така и (ii) набор от институционални и оперативни мерки - включващи както процедура, чрез която съдиите могат да бъдат назначавани по начин, който гарантира тяхната независимост, така и критерии за подбор, основани на качества - които трябва да осигуряват гаранции срещу неправомерно влияние и неограничена преценка на другите държавни власти, както на първоначалния етап на назначаване на съдията, така и по

¹³ На английски език.

¹⁴ На английски език.

¹⁵ На английски език.

¹⁶ За повече информация вж: Swart, (2019) Independence of the Judiciary, Max Planck Encyclopaedia of Comparative Constitutional Law (<https://oxcon.ouplaw.com/display/10.1093/law-mpeccol/law-mpeccol-e339>).

¹⁷ Swart, (2019) Independence of the judiciary, Max Planck Encyclopaedia of Comparative Constitutional Law.

време на изпълнение на неговите задължения (*Guðmundur Andri Ástráðsson v. Исландия*, т. 234).

➤ **Външна и вътрешна независимост**

Разграничението се основава на начина, по който съдебните назначения изглеждат в книгите и в действията, което се нарича външна независимост, и на начина, по който съдиите се разпределят в колегии, което се нарича вътрешна независимост. Съгласно Препоръката CM/Rec(2010)12 външната независимост се разбира като:

11. *Външната независимост на съдиите не е прерогатив или привилегия, предоставена в техен собствен интерес, а в интерес на правовата държава и на лицата, които търсят и очакват безпристрастно правосъдие. Независимостта на съдиите следва да се разглежда като гаранция за свободата, зачитането на правата на човека и безпристрастното прилагане на закона. Безпристрастността и независимостта на съдиите са от съществено значение за гарантиране на равнопоставеност на страните пред съдилищата.*
12. *При зачитане на тяхната независимост, съдиите и съдебната система следва да поддържат работни отношения с институциите и обществените органи, участващи в управлението и администрирането на съдилищата, както и с професионалистите, чиито задачи са свързани с работата на съдиите, с цел да се подпомогне ефективното и резултатно правораздаване.*
14. *Законът следва да предвижда санкции за лицата, целящи да окажат влияние на съдиите по неподобаващ начин.*
15. *Съдебните решения следва да бъдат аргументирани и произнасяни публично. Съдиите не трябва да бъдат задължавани да обосновават причините за решенията си.*
16. *Решенията на съдиите не трябва да бъдат обект на никакво ревизиране, различно от апелативни процедури или процедури по преразглеждане, както се предвижда от закона.*
17. *С изключение на решенията за амнистия, помилване или подобни мерки, изпълнителните и законодателните власти не трябва да приемат решения, които анулират решенията на съда.*
18. *В случай, че коментират съдийски решения, изпълнителните и законодателните власти следва да избягват критики, които биха подкопали независимостта или общественото доверие в съдебната система. Те трябва също да избягват действия, които биха могли да поставят под въпрос готовността им да се подчиняват на решенията на съдиите, освен изразяване на намерение за обжалване.*
19. *Съдебните процеси и въпроси засягащи правораздавателната система са от обществен интерес. Правото на информация по въпросите на правораздаването, все пак, трябва да бъде упражнявано при отчитане на ограниченията, които се налагат от независимостта на съдебната система. Насърчава се учредяване на длъжност говорител на съдилищата или на пресслужба или отдел по връзки с обществеността под ръководството на съдилищата, на съвета по съдебната система, или на други независими органи. Съдиите следва да се въздържат от връзки с медиите.*

20. Съдиите, които са част от обществото, на което служат, не могат ефективно да упражняват правораздавателните си функции без обществено доверие. Те следва да бъдат информирани за очакванията на обществото от правораздавателната система, както и за жалбите относно нейното функциониране. За това би допринесло наличието на постоянни механизми за получаване на такава обратна връзка, които се установяват от съвета по съдебната система.

21. Съдиите могат да изпълняват и други, освен официалните си функции. За да се избегнат действителни конфликти на интереси или спекулации за такива, такова тяхно участие следва да се ограничава до дейности, съвместими с концепцията за безпристрастност и независимост.

Съгласно Препоръка CM/Res(2010)12 вътрешната независимост се разбира като:

22. Принципът за независимост на съдебната система означава независимостта на всеки отделен съдия при упражняването на правораздавателни функции. Съдиите следва да бъдат независими и безпристрастни при вземането на решенията си, както и да са способни да действат без каквото и да е пряко или непряко ограничение, неподобаващо влияние, натиск, заплаха или намеса, от който и да е орган, включително от вътрешните органи на съдебната система. Йерархията на съдебната организация не трябва да подкопава индивидуалната независимост.

23. Висшите съдилища не трябва да отправят инструкции към съдиите относно начина, по който те трябва да решават отделни дела, освен в случай на преюдициални заключения или когато се взема решение за правни средства за защита в съответствие със закона.

24. Разпределението на делата в рамките на даден съд трябва да следва предварително установени критерии, за да се гарантира правото на независим и безпристрастен съдия. То не трябва да бъде повлияно от желанията на страна по делото, нито на когото и да е друго, който по един или друг начин е заинтересуван от изхода на делото.

25. Съдиите следва да имат свободата да формират и да се присъединяват към професионални организации, чиито цели са да се гарантира тяхната независимост, да се защитят интересите им и да се допринесе за върховенството на закона.

(в) формална и материална независимост;

Понякога вътрешната независимост се разбира от учените като вътрешна неутралност в съзнанието на съдията. Понякога неутралността се осмисля под материална независимост, докато формалната независимост се отнася до съдиите, действащи в рамките на съдебен състав.

(г) независимост на съдията и независимост на съдебната власт.

В контролния списък на Венецианската комисия за върховенството на закона са посочени следните критерии за разбиране и условия за независимост на съдебната власт:

74. Съдебната власт трябва да бъде независима. Независимостта означава, че съдебната власт е свободна от външен натиск и не подлежи на политическо влияние или манипулация, по-специално от страна на изпълнителната власт. Това изискване е неразделна част от

основния демократичен принцип за разделение на властите. Съдиите не трябва да бъдат обект на политическо влияние или манипулация.

75. Европейският съд по правата на човека подчертава четири елемента на независимостта на съдебната власт: начин на назначаване, срок на мандата, наличие на гаранции срещу външен натиск - включително по бюджетни въпроси - и дали съдебната власт изглежда независима и безпристрастна.

76. Ограниченият или подновяемият мандат може да направи съдиите зависими от органа, който ги е назначил или има право да ги преназначи.

77. Законодателството относно уволнението може да насърчи прикритите санкции.

78. Нарушенията, които водят до дисциплинарни санкции, и техните правни последици трябва да бъдат ясно определени в закона. Дисциплинарната система следва да отговаря на изискванията за процедурна справедливост чрез справедливо изслушване и възможност за обжалване.

79. Важно е назначаването и повишаването на съдиите да не се основава на политически или лични съображения, а системата трябва да бъде постоянно наблюдавана, за да се гарантира, че това е така.

80. Макар че в някои случаи преместването на съдии в друг съд може да се прилага законно като санкция, то може да се използва и като политически инструмент под маската на санкция. Такова преместване обаче е принципно оправдано в случаите на законна институционална реорганизация.

В съответствие с Препоръка CM/Rec(2010)12:

4. Независимостта на отделните съдии е защитена от независимостта на съдебната система като цяло. Като такава, тя е основен аспект на върховенството на закона.

5. Съдиите следва да имат неограничена свобода да решават дела безпристрастно, в съответствие със закона и тяхното тълкуване на фактите.

6. Съдиите следва да имат достатъчно правомощия и да могат да ги упражняват, за да осъществяват задълженията си и да поддържат авторитета си и достойнството на съда. Всички лица, свързани с дадено дело, включително обществените органи или техните представители, следва да се подчиняват на авторитета на съдията.

7. Независимостта на съдията и на съдебната система следва да бъде вписана в конституцията или на най-високо законодателно ниво в държавите-членки, като по-специфичните правила се определят със закон.

8. Когато съдиите преценят, че независимостта им е застрашена, те следва да могат да се обърнат към съвета по съдебната система или друг независим орган или следва да имат ефективен начин за справяне с проблема.

9. Дадено дело не бива да се отнема от съответния съдия без обосновани причини. Решение за отнемане на дело от съдия следва да бъде взето въз основа на обективни, предварително установени критерии и след прозрачна процедура от друг орган на съдебната система.

10. Единствено съдиите могат да решават относно собствената си компетенция по отделните дела, както е определено в закона.

В контролния списък на Венецианската комисия за върховенството на закона са посочени следните критерии за проверка на разбирането и условията за независимост на отделните съдии:

86. Независимостта на отделните съдии трябва да бъде гарантирана, както и независимостта на съдебната власт от законодателната и особено от изпълнителната власт.

87. Възможността за обжалване на съдебните решения пред по-висша инстанция е общ елемент в съдебните системи и трябва да бъде единственият начин за контрол на съдиите при прилагането на закона. Съдиите не трябва да подлежат на контрол от страна на своите колеги-съдии, а а fortiori и на каквато и да е изпълнителна йерархична власт, упражнявана например от държавни служители. Такъв надзор би противоречал на тяхната индивидуална независимост и следователно би нарушил принципа на върховенство на правото.

88. Гаранцията може да се разбира като имаща два аспекта. Единият се отнася до съда като цяло. Другият се отнася до отделния съдия или съдебен състав, който разглежда делото. ... Не е достатъчно, ако предварително е определен само съдът (или съдебният орган), компетентен по дадено дело. От съществено значение е редът, по който се определя отделният съдия (или съдебен състав) в рамките на даден съд, да е определен предварително, което означава, че той се основава на общи обективни принципи.

(д) независимост срещу безпристрастност

В зависимост от нормативния подход и формулировката на конституционната разпоредба независимостта може да бъде в различна връзка с безпристрастността.¹⁸ Някои разпоредби и учени посочват независимостта на съдебната власт като характеристика на съдебната власт и нейните структури, като съдилища и съвети, докато безпристрастността е характеристика на отделните съдии.

Контролният списък на Венецианската комисия за върховенството на закона дава следното разбиране и условия за безпристрастност:

89. Безпристрастността на съдебната власт трябва да бъде гарантирана както на практика, така и в закона. Класическата формула, изразена например в съдебната практика на Европейския съд по правата на човека, е, че „правосъдието не само трябва да се осъществява, но и да се усеща, че се осъществява“. Това предполага обективна, както и субективна безпристрастност. Общественото възприятие може да помогне при оценката на това дали съдебната власт е безпристрастна на практика.

¹⁸ За повече информация, вж: Mikuli, (2017) Impartiality of the Judiciary in Max Planck Encyclopedia of Comparative Constitutional Law (<https://oxcon.oup.com/display/10.1093/law-mpeccol/law-mpeccol-e338?prd=MPECCOL>).

Възможно е да се създадат повече категории поради различията в езика и понятията, използвани от различните съдилища. Ето защо един от най-добрите начини да се говори за стандартите за съдебна независимост е да се разгледат конкретни примери от актуалната съдебна практика на СЕС или ЕСПЧ. Този подход е едновременно практичен и ефективен.

Раздел 1: Избрана съдебна практика

I. Европейски съд по правата на човека ¹⁹

Европейският съд по правата на човека е разработил стандарти, свързани с независимостта на съдебната власт, по два вида дела. Първият тип се отнася до правата на лицата, които са страни в производството. Тези лица могат да се оплачат, че делото им не е било разгледано от независим съд, което нарушава правата им, гарантирани от член 6 от Европейската конвенция за правата на човека. Вторият вид дела се отнасят до правата на съдиите, които могат да се оплачат, че определени нарушения на тяхната съдебна независимост нарушават правата, гарантирани от Конвенцията. Съдиите, които са претърпели вреди или заплахи за своята независимост, могат да се позовават на различни разпоредби на ЕКПЧ, като например член 6, член 8 и член 10. Във всички тези случаи жалбите на съдиите не засягат пряко въпроса за съдебната независимост. Вместо това съдиите трябва да докажат как наложената им санкция е нарушила правата им, гарантирани от Конвенцията. Лицата могат да имат опасения по въпроси като постановяване на решения от съдии, които са били незаконно назначени или избрани, или ограничаване на достъпа до аборт поради незаконосъобразно решение на Конституционния съд. От друга страна, съдиите могат да бъдат изправени пред необосновани и незаконни дисциплинарни наказания и други форми на санкции, наложени по политически причини.

Решение от 1 декември 2020 г. (голям състав) *Guðmundur Andri Ástráðsson v. Iceland*

Въпросното дело се отнася до обвинението на жалбоподателя, че новият исландски Апелативен съд не отговаря на изискванията за съд, създаден въз основа на закон, поради нередности при назначаването на един от съдиите, които са председателствали делото му.

ЕСПЧ постановява, че е нарушен чл. 6 § 1 от Конвенцията, тъй като жалбоподателят е бил лишен от правото на съд, създаден въз основа на закона. Това се е дължало на участието на съдия в процеса, чието назначаване е било подкопано от тежки нарушения, които са накърнили същността на правото му. ЕСПЧ разглежда потенциалните последици от установяването на нарушението и значимите интереси, които са били застрашени. В резултат на това правото на съд, създаден въз основа на закон, не следва да се тълкува твърде широко, за да се избегне компрометиране на правото. Поради това ЕСПЧ формулира тест от три стъпки, за да определи дали нарушенията при назначаването на съдии са достатъчно тежки, за да доведат до нарушение на създадения въз основа на закона съд.

¹⁹ ECtHR Press UNIT, Factsheet - Independence of the justice system, August 2023, (https://r.search.yahoo.com/_ylt=AwrLNAmokq9IsB8H9BL0X4pQ;_ylu=Y29sbwNpcjIcG9zAzIEdnRpZAMEc2VjA3Ny/RV=2/RE=1706033961/RO=10/RU=https%3a%2f%2fprdechr.coe.int%2fweb%2fechr%2fd%2ffs_independence_justice_eng/RK=2/RS=otaXjQM8pbUz3.Uc43V23ZVj5xc-)

Делото се отнася до Исландия, която променила правната си система, за да ограничи правомощията на министрите при назначаването на съдии. Тези промени имали за цел да засилят независимостта на съдебната власт. Върховният съд на Исландия обаче установил, че министърът на правосъдието е нарушил тези промени при назначаването на четирима съдии в новосъздадения Апелативен съд. Въпреки че министърът е имал правомощието да се отклони от предложението на Комитета по оценяване, той не спазил основно процедурно правило, което изисквало от него да извърши достатъчно проучване и оценка. Това правило е имало за цел да попречи на министъра да действа от политически или други неправомерни подбуди, които биха подкопали независимостта и легитимността на Апелативния съд. Пренебрегвайки това правило, министърът на практика е възстановил дискреционни правомощия. Това неутрализира решаващите ползи и гаранции на законодателните реформи. Съществуващите правни гаранции, като например парламентарната процедура и крайната гаранция за съдебен контрол пред националните съдилища се оказват неефективни за отстраняване на нарушението, извършено от министъра.

[Решение от 7 май 2021 г. Xero Flor w Polsce sp. z o.o. v. Poland](#)

Делото се отнася до дружество, което претендира за обезщетение за нанесени имуществени вреди и се оплаква от назначаването на един съдия в Конституционния съд, който е разглеждал делото му. Дружеството е било недовошно от отказа на националните съдилища да сезират Конституционния съд по правни въпроси. Дружеството също така твърди, че съставът от петима съдии на Конституционния съд, който е разгледал делото му, не е спазвал Конституцията. По-конкретно, един от съдиите е бил избран от Сейма (долната камера на парламента), въпреки че друг съдия, избран от предишния Сейм, вече е заемал тази длъжност.

ЕСПЧ постановява, че в случая е нарушен чл. 6 § 1 от Конвенцията, който гарантира правото на справедлив процес и правото на съд, създаден въз основа на закон. Съдът е установил, че въпреки многократните аргументи на дружеството жалбоподател, националните съдилища не са предоставили мотивирани решения и не са разгледали въпроса, че приложеният закон е несъвместим с Конституцията. Освен това ЕСПЧ е определил действията на властите при назначаването на един от съдиите в състава по делото на дружеството жалбоподател и игнорирането на предишни решения на Конституционния съд. Съставът, който е разгледал делото, не е бил съд, създаден въз основа на закон.

[Решение от 22 юли 2021 г. Reczkowicz v. Poland](#)

Адвокат е отстранен от длъжност за три години, след като е представлявал клиент, твърди, че Дисциплинарната камера на Върховния съд на Полша, която е взела решение по делото му, не е безпристрастна и независима и не е съд, създаден въз основа на закон.

ЕСПЧ постановява, че е налице нарушение на член 6 § 1 от Конвенцията. Той установява, че Дисциплинарната камера на Върховния съд, която е разгледала делото на жалбоподателя, не е била съд, създаден въз основа на закон. Съдът е отбелязал, че законодателната и изпълнителната власт са оказали неоправдано влияние върху процедурата за назначаване на съдиите в Дисциплинарната камера. Това е представлявало основна нередност, която се е отразила неблагоприятно на целия процес и е компрометирала легитимността на Дисциплинарната камера.

[Решение от 3 февруари 2022 г. Advance Pharma Sp. z o.o. v. Poland](#)

Делото е свързано с жалба, подадена от дружество, относно липсата на безпристрастност и независимост на Гражданската камера на Върховния съд, която се е произнесла по дело на дружеството. Жалбоподателят посочва, че съставът на Гражданската камера на Върховния съд е проблематичен, тъй като президентът на Полша назначава съдиите ѝ въз основа на препоръката на Националния съвет на съдебната власт (НССВ). НССВ е конституционен орган, отговорен за гарантиране на независимостта на съдиите и съдилищата, което е било спорно поради въвеждането на ново законодателство. Законодателството предвижда, че членовете на НССВ вече не се избират от съдиите, а от Сейма (долната камера на парламента).

ЕСПЧ е установил, че е налице нарушение на член 6 § 1 от Конвенцията. Той е установил, че Гражданската колегия на Върховния съд не е била "независим и безпристрастен съд, създаден със закон", както се изисква от Конвенцията. Съдът е отбелязал, че законодателната и изпълнителната власт са имали неправомерно влияние при назначаването на съдиите в Гражданската колегия на Върховния съд. Това е представлявало сериозно нарушение, което е компрометирало легитимността на Гражданската колегия на Върховния съд, която е разгледала делото на жалбоподателя.

Освен това, съгласно член 46 (обвързваща сила и изпълнение на решенията) от Конвенцията, ЕСПЧ заключава, че измененията в полското законодателство са довели до нарушаване на правата на дружеството жалбоподател. Тези изменения са лишили полската съдебна власт от правото да избира съдебни членове на Националния съвет на съдебната власт. Те са предоставили на изпълнителната и законодателната власт пряк или непряк контрол върху процедурата за назначаване на съдебни служители. Тази системна намеса в назначаването на съдиите компрометира легитимността на съда като цяло.

Продължаването на дейността на НССВ във вида, в който бе създаден със Закона за изменение от 2017 г., и участието му в процедурата по назначаване на съдебни служители затвърждава системната дисфункция, установена от Съда. Това би могло допълнително да задълбочи кризата с върховенството на правото в Полша. В резултат на това полската държава беше призована да действа бързо, за да отстрани проблемите, които са в основата на нарушенията, установени от ЕСПЧ. От Полша зависеше да направи необходимите изводи от това решение и да предприеме подходящи мерки за предотвратяване на подобни нарушения в бъдеще.

[Решение от 15 март 2022 г. \(голям състав\) *Grzęda v. Poland*](#)

Делото е свързано с отстраняването на съдия, който е бил член на Националния съвет на съдебната власт (НССВ), преди изтичането на мандата му. Съдията не е могъл да получи съдебен контрол върху решението за отстраняването му от съвета. Това действие е извършено в условията на съдебни реформи в Полша. Оплакването на съдията е основно за това, че му е отказан достъп до съд.

ЕСПЧ намира, че липсата на съдебен контрол по това дело е нарушила член 6 § 1 от Конвенцията, като е накърнила правото на жалбоподателя на достъп до съд. ЕСПЧ подчертава, че е напълно наясно с контекста на делото, а именно отслабването на съдебната независимост и спазването на стандартите за върховенство на правото, причинено от реформите на правителството. Последователните съдебни реформи са имали за цел да отслабят независимостта на съдебната власт, като се започне с тежките нарушения при избора на съдии от Конституционния съд през декември 2015 г. Освен това преустройството на НССВ и

създаването на нови състави на Върховния съд допълнително разширяват контрола на министъра на правосъдието върху съдилищата. Те увеличават ролята му по въпросите на съдебната дисциплина. Съдът се позовава и на своите решения, свързани с реорганизацията на полската съдебна система, и на делата, решени от Съда на Европейския съюз, на съответните решения на Върховния съд и на Върховния административен съд на Полша. Той счита, че съдебната власт е била изложена на намеса от страна на изпълнителната и законодателната власт и нейната независимост е била значително отслабена поради тези последователни реформи. Случаят на жалбоподателя е един от примерите за тази обща тенденция.

Решение от 16 юни 2022 г. *Żurek v. Poland*

Въпросното лице е съдия, който е бил и член на Националния съвет на съдебната власт (НССВ). НССВ е конституционен орган в Полша, който гарантира независимостта на съдилищата и съдиите. В рамките на своята роля съдията е бил яростен критик на промените, извършени в съдебната система от законодателната и изпълнителната власт на новото правителство, което поема властта през 2015 г. Делото се отнася до отстраняването му от състава на НССВ. Той твърди, че не му е бил предоставен достъп до съд и че не е имало съдебна или друга процедура за оспорване на преждевременното прекратяване на мандата му. Освен това смята, че уволнението му като говорител на регионалния съд, заедно с решенията на властите да проверят финансовите му декларации и да инспектират съдебната му работа, е имало за цел да го накаже за това, че е критикувал законодателните промени на правителството, и да обезкуражи други съдии да правят същото.

ЕСПЧ приема, че е налице нарушение на член 6 § 1 и член 10 (свобода на изразяване) от Конвенцията. Следвани са същите аргументи като по делото *Grzęda срещу Полша* и е установено, че отстраняването на жалбоподателя от НССВ без съдебен контрол е нарушило правото му на достъп до съд. Освен това ЕСПЧ установява, че мерките, предприети срещу жалбоподателя, като например освобождаването му от длъжността говорител на съд, проверката на съдебната му работа и ревизията на финансовите му декларации, са имали за цел да го сплашат заради възгледите му в защита на върховенството на правото и независимостта на съдебната власт. ЕСПЧ подчертава цялостния контекст на последователните съдебни реформи, които са отслабили независимостта на съдебната власт и са довели до това, което е широко известно като криза на върховенството на правото в Полша.

Решение от 6 юли 2023 г. *Tuleya v. Poland*

Това дело е свързано с нова дисциплинарна система за съдиите в Полша. Известен съдия подава жалба във връзка с пет комплекта предварителни разследвания, образувани срещу него през 2018 г. въз основа на дисциплинарно нарушение. Той се оплаква основно от това, че едно от тези разследвания, което е било относно предполагаемото му разкриване на чувствителна информация от следствено дело, е довело до отнемане на имунитета му срещу наказателно преследване и до отстраняването му от длъжност за повече от две години от Дисциплинарната камара на Върховния съд.

ЕСПЧ е постановил, че в настоящия случай е налице нарушение на член 6 § 1, член 8 (право на зачитане на личния живот) и член 10 (свобода на изразяване) от Конвенцията. Отбелязано е, че Дисциплинарната камара, която е взела решение за снемане на имунитета на жалбоподателя,

не е „независим и безпристрастен съд, създаден въз основа на закон“ за Конвенцията, както е посочено в едно от предишните му решения (*Reczkowicz v. Poland*). ЕСПЧ е заключил, че не е имало законово основание за мерките, предприети срещу жалбоподателя, които значително са засегнали правото му на личен живот и могат да бъдат характеризирани като стратегия, целяща да го сплаши или да му запуши устата заради неговите възгледи. Накрая ЕСПЧ е подчертал, че случаят на жалбоподателя следва да се разглежда в контекста, а именно, че той е бил един от най-откровените критици на съдебната реформа в Полша.

[Решение от 23 ноември 2023 г. *Wałęsa v. Poland*](#)

Делото е свързано със съдебно производство, заведено от бившия президент на Полша и лидер на профсъюза „Солидарност“ срещу негов бивш сътрудник. Бившият сътрудник публично обвинява жалбоподателя, че е работил с тайните служби по време на комунистическия режим. Въпреки че първоначално жалбоподателят е спечелил делото, Камарата за извънреден контрол и обществени дела на Върховния съд е трябвало да отмени решението в негова полза след извънредно обжалване от страна на главния прокурор. В жалбата си пред ЕСПЧ жалбоподателят твърди, че Камарата за извънреден контрол и обществени дела не е независим и безпристрастен съд, създаден въз основа на закон, че един от съдиите е пристрастен и че извънредното обжалване нарушава правната сигурност.

ЕСПЧ установява, че Камарата за извънреден контрол и обществени дела, която разглежда извънредна жалба, не е независим и безпристрастен съд, създаден въз основа на закон. Такъв е бил случаят и в предишни случаи. В резултат на това ЕСПЧ постановява, че правото на г-н Wałęsa на справедлив процес е било нарушено. ЕСПЧ разглежда въпроса дали извънредното обжалване е нарушило принципа на правната сигурност, който г-н Wałęsa е твърдял. Той отбелязва, че поверяването на главния прокурор, член на изпълнителната власт със значителни правомощия по отношение на съдилищата и силно влияние върху Националния съвет на съдебната власт, на неограничени правомощия да оспорва практически всяко окончателно съдебно решение е в противоречие с принципите на независимост на съдебната власт и разделение на властите. Това създава риск извънредните обжалвания да се превърнат в политически инструмент, използван от изпълнителната власт. ЕСПЧ стига до заключението, че процедурата за извънредно обжалване е несъвместима с принципите на правната сигурност и *res judicata*, който гласи, че дело, решено с окончателно съдебно решение, не може да бъде връщано в съда за ново обжалване. Удължените срокове за подаване на извънредна жалба, разрешени на главния прокурор, които са действали с обратна сила, са били не само в нарушение на тези принципи, но и не са отговаряли на изискването за предвидимост на закона за целите на Конвенцията.

ЕСПЧ също така намира признаци, че публичните органи са злоупотребили с процедурата за извънредно обжалване, за да подкрепят своите политически възгледи и мотиви. ЕСПЧ отбелязва, че случаят на г-н Wałęsa не може да бъде отделен от политическия му фон и от политическия контекст в Полша по това време. Съществувал е дългогодишен и публичен конфликт между г-н Wałęsa и ръководството на правителството на партията „Право и справедливост“.

По това дело ЕСПЧ е приложил процедурата за пилотно произнасяне. Съдът е установил, че е налице двойно нарушение на правото на справедливо разглеждане на делото по член 6 § 1 поради системни проблеми, свързани с неправилно функциониране на вътрешното

законодателство и практика. Тези проблеми са взаимосвързани и могат да бъдат проследени до съдебната реформа в Полша, започнала през 2017 г., която води до проблеми с функционирането на правната система на страната. Тези проблеми са причинени от: а) дефектната процедура за назначаване на съдебни служители, включваща Националния съвет на съдебната власт, създаден съгласно Закона за изменение от 2017 г.; б) произтичащата от това липса на независимост от страна на Камарата за извънреден контрол и обществени въпроси към Върховния съд; (в) изключителната компетентност на Камарата за извънреден контрол и обществени въпроси на Върховния съд по въпроси, свързани с възражение за липса на независимост от страна на съдия или съд; г) недостатъците на процедурата за извънредно обжалване, както е установена в решението; д) изключителната компетентност на Камарата за извънреден контрол и обществени въпроси на Върховния съд да разглежда извънредни обжалвания.

[Решение от 14 декември 2023 г. M.L. v. Poland](#)

Делото се отнася до ограничения на правото на аборт. ЕСПЧ постановява с пет гласа „за“ и два „против“, че е налице нарушение на член 8 (право на зачитане на личния и семейния живот) от Конвенцията. Жалбоподателката твърди по-специално, че след решение на Конституционния съд от 2020 г. ѝ е бил забранен достъпът до законен аборт в случай на аномалии на плода. Тя е забременяла и плодът е бил диагностициран с тризомия. Планираният аборт в болница е бил отменен, когато законодателните изменения, произтичащи от решението на Конституционния съд са влезли в сила. Тъй като не е могла да направи аборт в Полша, в крайна сметка е трябвало да пътува до частна клиника в чужбина, за да извърши процедурата.

По делото M.L. срещу Полша въпросът е дали действията на Конституционния съд са били законни. Въпреки че действието на Конституционния съд не е довело пряко до нарушаване на правата на човека на жалбоподателя, все пак е било необходимо да се прецени неговата законосъобразност. Произволна медицинска процедура е причинила нарушението и прилагането на Закона за прекратяване на бременността, както е тълкуван от Конституционния съд. ЕСПЧ твърди, че върховенството на правото е от решаващо значение за защитата на правата на човека и че то изисква достъп до съд, създаден по силата на закона. Това изискване се отнася не само за правото на съд, но и за всички права, гарантирани от Конвенцията. Когато действията на Конституционния съд се намесват в индивидуални права, той трябва да отговаря на критериите за съд, създаден, въз основа на закон, по смисъла на Конвенцията. ЕСПЧ е установил, че намесата в правото на защита на личния живот е резултат от решение на национален съдебен орган, с което се взема абстрактно решение относно правата на жалбоподателя. Поради това е било необходимо да се прецени дали такъв орган отговаря на критериите за съд, създаден, въз основа на закон, по смисъла на Конвенцията. ЕСПЧ оценява законосъобразността на назначаването на Конституционния съд и заключава, че е налице намеса в правото на защита на личния живот поради нарушение на принципа на върховенството на правото. Това нарушение се е състояло в нарушаване на правилата за назначаване на Конституционния съд. С други думи, според ЕСПЧ ограничаването на правото на защита на личния живот (т.е. ограничаването на достъпа до аборт) не може да се счита за законосъобразно (т.е. свободно от произвол), тъй като е косвена последица от действието на Конституционния съд.

II. Съд на Европейския съюз²⁰

Съдът на ЕС е разработил стандарти, свързани с независимостта на съдебната власт, за два вида дела съгласно следните разпоредби на Договорите: член 2 от ДЕС (върховенството на правото като една от основополагащите ценности на ЕС); член 19 от ДЕС (задължение на държавите членки да предоставят средства за правна защита, достатъчни за осигуряване на адекватна правна защита в областите, обхванати от правото на Съюза) и член 47 от Хартата на основните права на ЕС (право на ефективни правни средства за защита и на справедлив съдебен процес). Първият вид дела се отнасят до преюдициални запитвания, засягащи (в по-голямата си част) различни елементи на съдебната реформа в Полша. Европейската комисия образува втория и по-общ вид дела в рамките на производство за установяване на нарушение (член 258 от ДФЕС).

Последната практика на СЕС е в съответствие със стандартите за независимост на съдебната власт, установени от ЕСПЧ. Тя обаче включва и някои предложения за решаване на следните въпроси: а) как да се използва тристепенният тест на СЕС за привидност на съдебната независимост; б) как да се прилага адекватно доктрината на СЕС за привидност на независимостта към несъдебната власт (т.е. национални административни органи или регулатори - председател на Службата за защита на личните данни или председател на Службата за защита на конкуренцията и потребителите); в) как да се разпознават и разглеждат аргументите, основани на национална или конституционна идентичност пред СЕС и националния конституционен съд; г) как да се изграждат връзки между член 2 или 19 от ДЕС и Хартата.

[Решение на Съда \(голям състав\) от 27 февруари 2018 г., C-64/16 Associação Sindical dos Juízes Portugueses/Tindustrial de Contas](#)

Профсъюзът, представляващ съдиите в Португалии, твърди, че намаляването на заплатите на членовете на португалската Сметна палата нарушава принципа на независимост на съдебната власт. Аргументите им се основават на член 19 от ДЕС и член 47 от Хартата.

Съдът на ЕС установява, че ако неотложните икономически нужди на дадена държава членка налагат намаляване на заплатите на съдиите, това не нарушава правото на ЕС. Съдът на ЕС обаче използва това дело и за да даде ново тълкуване на член 19 от ДЕС и на понятието за практическа независимост на съдебната власт, което е прочетено в светлината на член 4, параграф 3 от ДЕС. Последният закрепва като основа принципа на лоялното сътрудничество. Тълкуването на СЕС има за цел да изясни значението на ефективната съдебна защита и начина, по който тя взаимодейства с принципа на лоялното сътрудничество. Това решение има значителни последици за концепцията за независимост на съдебната власт и за отношенията между държавите членки и ЕС.

[Решение на Съда \(голям състав\) от 25 юли 2018 г., C216/18 -PPU L.M.](#)

През 2012 г. и 2013 г. Ирландия получава три европейски заповеди за арест (ЕЗА) за полски гражданин. Процедурата за предаване на лица по ЕЗА се основава на взаимното доверие между

²⁰ Вж. също Maňko (2023 г.), ECJ case law on judicial independence A chronological overview, EPRS | European Parliamentary Research Service ([https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI\(2023\)753955](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2023)753955)).

държавите - членки на ЕС. През 2016 г. по делото *Aranyosi и Căldăraru* Съдът на ЕС признава, че доверието има своите граници, ако основните права на предаденото лице са изложени на риск. Делото касае двама румънски граждани, които са арестувани в Унгария и са изправени пред екстрадиция в Румъния, където те твърдят, че условията в затвора ще нарушат правото им на справедлив съдебен процес и ще ги изложат на нечовешко или унижително отношение.

По делото на полския гражданин ирландският съд отправя преюдициално запитване до Съда на ЕС, като пита дали може да изпълни ЕЗА в случай на "системно нарушение на принципа на върховенството на правото" от страна на запитващата юрисдикция. Ирландският съд се позовава на факта, че са налице опасения относно независимостта на съдебната власт в Полша, което е накарало Европейската комисия да започне процедура по член 7 срещу Полша през декември 2017 г.

В решението си Съдът на ЕС признава наличието на системни недостатъци в независимостта на съдебната власт в Полша, но възлага на питащия съд да анализира дали съществува риск правото на лицето на справедлив съдебен процес да бъде застрашено в конкретния случай. Това означава, че ирландският съд е трябвало да проучи дали полският гражданин ще бъде изправен пред реален риск да не получи справедлив съдебен процес, ако бъде екстрадиран в Полша.

[Решение на Съда \(голям състав\) от 24 юни 2019 г., C-619/18, Комисия/Полша](#)

В Полша пенсионната възраст на съдиите от Върховния съд бе задължително намалена от 70 на 65 години. Благодарение на това решение значителен брой съдии се пенсионираха. Европейската комисия завежда дело пред Съда на ЕС като заявява, че Полша е нарушила член 19, параграф 1 от ДЕС и друга неуточнена разпоредба. Комисията твърди, че въпреки че пенсионната възраст е била намалена, полският президент е получил дискреционно правомощие да удължава мандата на съдиите два пъти, общо за 6 години, след консултация с Националния съвет на съдебната власт. Това означава, че ако президентът реши да удължи мандата на съдия след навършване на пенсионна възраст, той може да работи още до 6 години.

Съдът на ЕС постановява, че гореописаната ситуация е в нарушение на член 19, параграф 1 от ДЕС. Съдът посочва, че макар организацията на правосъдието в държавите членки да е от тяхната компетентност, при упражняването на тази компетентност те трябва да спазват задълженията си съгласно правото на ЕС. Съдът на ЕС също така отбелязва, че член 19, параграф 1 ДЕС изисква от всички държави членки да гарантират, че техните национални съдилища, които попадат в обхвата на съдебната им система в областите, обхванати от правото на ЕС, отговарят на изискванията за ефективна съдебна защита.

Полското правителство се позова на Протокол № 30 относно прилагането на Хартата на основните права на Европейския съюз в Полша и Обединеното кралство. Съдът на ЕС обаче отбелязва, че протоколът не се позовава на член 19, параграф 1 от ДЕС и не освобождава Полша от задължението да спазва ДФЕС. Освен това СЕС твърди, че намаляването на пенсионната възраст на съдиите от Върховния съд е било насочено към определена група съдии, за да ги отстрани. Това е било в нарушение на член 19, параграф 1 от ДЕС и на изискванията за ефективна съдебна защита.

[Решение на Съда \(голям състав\) от 5 ноември 2019 г., C-192/18, Комисия/Полша](#)

Полският парламент приема закон, с който намалява пенсионната възраст на обикновените съдии. Съгласно това законодателство мъжете трябва да се пенсионират на 65-годишна възраст, а жените - на 60-годишна възраст. Въпреки това разпоредба позволява на министъра на правосъдието да удължи мандата на съдия до 70-годишна възраст в отделни случаи. Европейската комисия подава жакба пред Съда на ЕС срещу Полша, като твърди, че това законодателство нарушава член 19, параграф 1 от ДЕС и Директивата за равното третиране.

Съдът на ЕС се съгласява с Комисията и установява, че Полша действително е нарушила член 19, параграф 1 от ДЕС и Директивата за равното третиране. Съдът на ЕС подчертава, че принципът на несменяемост на съдиите е от "кардинално значение" и на съдиите трябва да бъде позволено да изпълняват задълженията си до достигане на задължителната пенсионна възраст или до изтичане на мандата им за определен срок. Според СЕС съдиите могат да бъдат освободени от длъжност само ако се прецени, че не са в състояние да изпълняват задълженията си поради неспособност или при тежко нарушение на задълженията им, при условие че са спазени съответните процедури. Въпреки това законодателството, което намалява възрастта за пенсиониране на всички обикновени съдии, с възможност министърът на правосъдието да прави изключения за избрани съдии въз основа на "неясни и непроверими" критерии, може да породи съмнения у хората, че новата система може би всъщност е имала за цел да отстрани определени групи съдии, работещи в обикновените полски съдилища, като същевременно запази други от тези съдии на поста.

Решение на Съда (голям състав) от 19 ноември 2019 г. по съединени дела C-585/18, C-624/18 и C-625/18, A. K. и др. срещу Sąd Najwyższy, CP срещу Sąd Najwyższy u DO срещу Sąd Najwyższy

Като част от пакета съдебни реформи полският законодател създава нова дисциплинарна камара към Върховния съд. Камарата отговаря за разглеждането на дисциплинарни дела на съдии, прокурори и адвокати. Тя също така решава дали да се отнеме съдийският и прокурорският имунитет. Освен това камарата разглежда дела, свързани с трудовите правоотношения, социалното осигуряване и задължителното пенсиониране на съдиите от Върховния съд и Върховния административен съд. Всички съдии, назначени в Камарата, са избрани измежду нови кандидати.

В същото време законодателят приема закон за изменение на Закона за Националния съвет на съдебната власт. С този акт на практика се прекратява мандатът на всички съществуващи членове на НССВ и се установяват нови правила за избор на неговите членове. Преди това повечето членове на НСС (15 от 25) се избират от съдиите (като съдиите от висшите съдилища получават преференции). Сега обаче съдебните членове на НССВ следва да се избират от Сейма (долната камара на парламента). В резултат на това парламентът вече следва да избира 21 от общия брой членове.

В отговор на тези промени един съдия от Върховния административен съд оспорва отрицателното становище на НСС, което му забранява да остане на служба след навършване на 65-годишна възраст. Освен това двама съдии от Върховния съд отказват да се подложат на новата процедура и оспорват декларацията на президента, с която те са обявени за пенсионери. И тримата жалбоподатели завеждат делата си пред Трудовата камара на Върховния съд, която запазва компетентността си докато новата Дисциплинарна камара започне да функционира.

Въпросите, отправени към Съда на ЕС, са съсредоточени върху това дали след като Дисциплинарната камара започне да функционира, Камарата по трудови спорове трябва да прехвърли и трите дела към нея или не. Трудовата камара трябва да прецени дали Дисциплинарната камара предоставя достатъчни гаранции за своята съдебна независимост. Ако това не е така, Трудовата камара следва да откаже да прилага новото законодателство (което прехвърля компетентността на Дисциплинарната камара) и да разгледа делата.

Съдът на ЕС разглежда ролята на Националния съвет за съдебни назначения и се спира на неотдавнашната реформа, която позволява на парламента да назначава мнозинството от членовете на Националния съвет за съдебни назначения. Въпреки че СЕС не прави пряка оценка на независимостта на Дисциплинарната камара на Върховния съд и легитимността на реформираната НССВ, той предоставя конкретни указания на запитващата юрисдикция как да извърши оценката. Според СЕС националният съд следва да разгледа няколко критерия в следния ред. На първо място, той следва да разгледа евентуални нередности при назначаването на членовете на Камарата. На второ място, той следва да проучи как Камарата изпълнява конституционните си задължения за гарантиране на независимостта на съдилищата и съдебната власт. На трето място, те следва да преценят дали КТС е независим от законодателната и изпълнителната власт орган. На четвърто място, те следва да проучат обстоятелствата, при които се назначават новите съдии, и ролята на НССВ в това отношение. На пето място, те следва да разгледат новите правомощия на Дисциплинарната камара по отношение на заетостта, социалното осигуряване и пенсионирането на съдиите от Върховния съд, съчетани с едновременното намаляване на пенсионната възраст на съдиите. На шесто място, те следва да вземат предвид изискването дисциплинарната камара да се състои само от новоназначени съдии, което на практика лишава от право на подбор съществуващите съдии от Върховния съд. И накрая, те следва да проучат автономността на Дисциплинарната камара в рамките на Върховния съд.

Съдилищата в Полша трябва да определят независимостта на новата Дисциплинарна камара. Това е важно, за да се реши дали камарата е компетентна да се произнася по дела, в които участват пенсионирани съдии от Върховния съд. Ако камарата не е независима, тези дела трябва да се разглеждат от друг съд. Независимостта и безпристрастността са основни ценности в правната система, но е трудно да бъдат определени конкретно. Вместо това те следва да се разглеждат като общи принципи на правото. Може да се използва теста в три стъпки, за да се провери дали съдебната власт е независима. Първо, представяме си външен наблюдател, който се интересува от независимостта на съдебната власт, но не участва в политиката. Второ, питаме дали този наблюдател би имал „основателно съмнение“ относно независимостта на съдебната власт в конкретен случай. Това съмнение трябва да се основава на правомощията и дейността на конкретен съдия или съд. Трето, разглеждаме съмненията си в контекста на задължителните разпоредби относно организацията на съдебната власт, включително аргументи относно контекста на съдебните назначения, както и правомощията и дейността на даден съдия.

[Решение на Съда \(трети състав\) от 9 юли 2020 г., C-C-272/19, VQ/Land Hessen](#)

Германски съд сезира Съда на Европейския съюз по дело за защита на данните, за да определи дали е независим съд по смисъла на член 47 от ХОПЕС и член 267 от ДФЕС. Запитващата юрисдикция изразява опасения относно влиянието, което упражнява върху нея регионалният

министър на правосъдието. Той заявява, че контролът на министъра върху назначаването, атестирането и повишаването на съдиите може да застраши независимостта и безпристрастността на съда.

СЕС посочва, че няма доказателства, които да сочат, че изпълнителната власт е използвала правомощията си по начин, който би поставил под съмнение безпристрастността на съдиите. Поради това СЕС констатира, че тези фактори сами по себе си не са достатъчни, за да се заключи, че съдът не е независим.

[Решение на Съда \(голям състав\) от 20 април 2021 г., C-896/19, Repubblica/Il-Prim Ministru](#)

Неправителствена организация оспорва съдебна реформа в Малта с аргумента, че правомощията на министър-председателя да назначава членове на съдебната власт поражда опасения относно независимостта на назначените лица. Конституционният съд на Малта отнася въпроса до Съда на Европейския съюз.

Съдът на ЕС постановява, че реформата всъщност е укрепила независимостта на съдебната власт чрез създаването на Комитет за съдебни назначения. Освен това Съдът на ЕС установява принципа на забрана за влошаване на положението по отношение на върховенството на правото. Това означава, че дадена държава членка не може да изменя законите си по начин, който би намалил защитата на върховенството на правото. Държавата трябва също така да гарантира, че не приема правила, които биха подкопали независимостта на съдебната власт.

[Решение на Съда \(голям състав\) от 18 май 2021 г. по съединени дела C83/19-, C127/19-, C195/19-, C291/19-, C355/19 -u -C397/19 Asociația "Forumul Judecătorilor din România" и др.](#)

Асоциация на румънските съдии подава иск, в който оспорва конкретни правила относно организацията на съдебната власт. Те твърдят, че тези правила не са в съответствие със стандартите на ЕС за върховенство на правото и нарушават гаранциите на членове 47-48 от Хартата, по-специално правото на защита и на справедлив съдебен процес. Искът бе насочен към дисциплинарната отговорност на съдиите и назначаването на ръководни длъжности в съдебния инспекторат.

Съдът на ЕС установява, че действащата система позволява на изпълнителната власт да назначава временно ръководни длъжности в съдебния инспекторат, което потенциално би могло да доведе до политически контрол върху дейността на съдиите. СЕС постановява, че процедурите за назначаване трябва да премахват всяко основателно съмнение, че правомощията и функциите на този орган няма да бъдат използвани като инструмент за оказване на натиск или политически контрол върху дейността на съдиите.

Освен това Съдът на ЕС прави оценка на създаването на специализиран отдел в прокуратурата, който да се занимава изключително с разследването на съдии и прокурори. Той установява, че това нарушава правото на ЕС, освен ако не е обоснована с обективни и проверими изисквания относно доброто правораздаване, придружени от конкретни гаранции, предотвратяващи всякакъв риск този отдел да бъде използван като инструмент за политически контрол върху дейността на съдиите и прокурорите, който би могъл да подкопае тяхната независимост. Съдът на ЕС заключава, че всички съдии или прокурори, към които е насочен отделът, трябва да се ползват от правата по членове 47-48 от ХОПЕС.

Съдът на ЕС разглежда румънски закон, който предвижда финансова отговорност на съдиите за допуснати съдебни грешки. Законът определя тези грешки като ситуации, при които е налице явно нарушение на материалния или процесуалния закон и при които е постановено окончателно решение, което противоречи на закона или не съответства на фактите, установени от събраните в хода на производството доказателства. Този вид грешки биха причинили сериозни вреди на правата, свободите или законните интереси на дадено лице, които не могат да бъдат поправени чрез обикновени или извънредни обжалвания. Съдът на ЕС отбелязва, че определението на закона за „съдебна грешка“ е много общо и абстрактно. В него се прави разграничение между финансовата отговорност на държавата за съдебни грешки, което е в съответствие с членове 2 и 19 от ДЕС и личната отговорност на съдиите за вреди, причинени от съдебна грешка. Последната е проблематична от гледна точка на независимостта на съдебната власт, тъй като би могла да се използва за оказване на натиск върху съдиите да вземат определени решения.

[Решение на Съда \(голям състав\) от 21 декември 2021 г., съединени дела -C-357/19, -C-379/19, -C-547/19, -C-811/19 и -C-840/19, РМ и др.](#)

Член 147, параграф 4 от Конституцията на Румъния гласи, че обикновените съдилища трябва да се подчиняват на решенията на Конституционния съд на Румъния (КСР). Освен това Закон № 303/2004 за статута на съдиите и прокурорите предвижда, че неизпълнението на решенията на КСР е дисциплинарно нарушение.

СЕС получава група преюдициални запитвания от румънски обикновени съдилища относно връзката между тези изисквания и стандартите на ЕС за независимост на съдебната власт. Едно от препратките се отнася до Решение № 104 на RCC от 6 март 2018 г., в което се посочва, че правото на ЕС няма предимство пред румънската конституция и че Решение 2006/928/ЕО на Комисията не може да се използва като критерий при проверка на конституционността съгласно член 148 от Конституцията на Румъния. В отговор СЕС постановява, че националните правила или практики, които изискват от обикновените съдилища да следват решенията на националния конституционен съд, са приемливи, стига конституционният съд да остане независим от законодателната и изпълнителната власт. Ако национален съдия трябва да следва практиката на конституционния съд, която СЕС е намерил за несъвместима с правото на ЕС, това би означавало, че той нарушава принципа на предимството на правото на ЕС.

[Решение на Съда \(голям състав\) от 22 февруари 2022 г., C-430/21 RS](#)

В Решение № 390 от 8 юни 2021 г. РКС (Румънският конституционен съд) постановява, че обикновеният румънски съд не може да обяви за недействителни разпоредби на румънското право, които счита за несъвместими с правото на ЕС. РКС също така установи, че част от решението на Съда на ЕС по дело *Romanian Judges I* е несъвместима с румънската конституция. В светлината на Закон 303/2004 румънският съд задава два въпроса в този сценарий. Първо, дали принципът на независимост на съдебната власт не допуска тълкуване на румънската конституция, както е предвидено от КРБ, съгласно което националните съдилища не могат да проверяват съответствието с правото на ЕС на разпоредба от румънското право, която КРБ е приела за конституционна. На второ място, дали принципът на съдебна независимост не допуска прилагането на разпоредба от Закон № 303/2004, която предвижда дисциплинарни мерки срещу съдии, които не се придържат към практиката на РКС, дори ако национален съдия реши да даде предимство на практиката на СЕС, ако тя е несъвместима с практиката на РКС.

В решението си СЕС, следвайки предишната си практика (Euro Vox Promotion), постановява, че член 19, параграф 1 ДЕС във връзка с член 2 и член 4, параграф 2 ДЕС и член 267 ДФЕС, както и принципът на примата, трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска национални закони или практики, които предвиждат дисциплинарни мерки срещу съдия, който се отклонява от практиката на националния конституционен съд, ако тази практика е несъвместима с принципа на примата на правото на ЕС.

Решение на Съда (голям състав) от 29 март 2022 г., C-132/20 BN и др. срещу Getin Noble Bank S.A.

Съдия, назначен в Гражданската колегия на Върховния съд, поставя под въпрос независимостта и непристрастността на съдиите, назначени по времето на социализма и от Националния съвет на съдебната власт (НССВ) в периода 1989-2018 г. Съдията подава преюдициално запитване до Съда на ЕС, в което пита дали тези съдии могат да гарантират своята независимост и непристрастност, както се изисква от правото на ЕС. В преюдициалното запитване Държавният съвет е описан като „политически орган в рамките на изпълнителната власт на държава, характеризираща се с тоталитарна, недемократична и комунистическа система на власт“. По подобен начин в преюдициалното запитване се посочва, че процедурите, прилагани от НССВ в периода 1989-2018 г., не отговарят на критериите за открити и прозрачни правила, като се цитира решение на полския Конституционен съд, с което някои разпоредби от Закона за НССВ са обявени за противоконституционни.

Омбудсманът на Полша встъпва в делото, като иска от СЕС да отхвърли искането като недопустимо, тъй като запитващата юрисдикция не отговаря на критериите за независимост, непристрастност и законоустановеност, предвид обстоятелствата по назначаването на съдията. Съдът на ЕС обаче решава да приеме преюдициалното запитване, като посочи, че стандартите за независимост на съда, приложими по отношение на допустимостта на преюдициалните запитвания по член 267 ДФЕС, трябва да се разграничават от стандартите за независимост за целите на установяване дали е застрашено правото на справедлив съдебен процес (член 47 от Хартата) и на ефективни правни средства за защита (член 19 от ДЕС).

По отношение на основателността на преюдициалното запитване СЕС постановява, че самият факт, че даден съдия е бил назначен „от орган с недемократичен режим“, сам по себе си не може да породя у лицата основателни и сериозни съмнения относно независимостта и непристрастността на този съдия или следователно да постави под въпрос статута на независим и непристрастен съд, който е бил предварително установен по силата на закона от съдебен състав, в който участва този съдия“. Що се отнася до твърдението за съдиите, назначени от НССВ преди 2018 г. в процедура, при която липсват прозрачност, публичност и средства за съдебна защита, СЕС заявява, че ако органът е бил съставен правилно, но процедурата „не е била нито прозрачна, нито публична, нито открита за оспорване пред съдилищата“, то така назначените съдии все пак могат да се считат за независими и непристрастни. СЕС пояснява, че подобни нередности не трябва да са от такъв вид и с такава тежест, че да създават реален риск други клонове на държавата, особено изпълнителната власт, да упражняват неправомерна преценка, подкопавайки целостта на резултата от процеса на назначаване.

Решение на Съда (първи състав) от 7 септември 2023 г., C-216/21 Asociația "Forumul Judecătorilor din România"

Съдийска асоциация в Румъния оспорва новия набор от правила за повишения в съдебната система, въведени от Висшия съвет на магистратурата. Новите правила изискват съдия, който желае да бъде повишен в по-горен съд, да бъде оценен от комисия, състояща се от председателя на апелативния съд и четирима съдии от този съд. Съветът следва да оценява съдията въз основа на неговите умения за правна аргументация и изготвяне на проекти, както и способността му да спазва срокове. Жалбоподателите по делото твърдят, че новата процедура разчита на субективни оценки и предоставянето на повече правомощия на председателите на апелативните съдилища създава йерархична субординация, която накърнява независимостта на съдебната власт.

Съдът на ЕС заявява, че правилата за повишаване в длъжност в съдебната система трябва да са съобразени със стандартите на ЕС за независимост на съдебната власт. Правото на ЕС обаче не забранява схема за повишение, основана на оценката на съвет от съдии от по-висша инстанция, в която кандидатът иска да бъде повишен. Материалноправните условия и процесуалните правила, уреждащи приемането на решения, свързани с ефективното повишение, следва да гарантират, че в съзнанието на лицата няма да има съмнение относно неподвластността на съответните съдии на външни фактори и тяхната неутралност по отношение на разглежданите от тях интереси, след като бъдат повишени.

Списък на друга релевантна съдебна практика

- Решение на ЕСПЧ от 14 април 2015 г. (голям състав) Mustafa Tunç и Fecire Tunç срещу Турция (обективни и субективни критерии за независимост)
- Решение на ЕСПЧ от 20 май 2021 г. по делото Beg S.p.a. срещу Италия (Ненамеса на изпълнителната или законодателната власт в дело, висящо пред съда)
- Решение на ЕСПЧ от 6 октомври 2011 г. по делото Agrokompleks срещу Украйна (липса на влияние от страна на съдебната система)
- Решение на ЕСПЧ от 9 ноември 2006 г. по делото Sacilor-Lormines срещу Франция (Назначаване или освобождаване на съдии)
- Решение на ЕСПЧ от 22 юни 2004 г. по делото Pabla Ку срещу Финландия (Свобода на съдиите при изпълнение на съдебните им задължения)
- Решение на ЕСПЧ от 23 юни 2016 г. (голям състав) по делото Вака срещу Унгария (сигурност на съдебната власт)
- Решение на ЕСПЧ от 5 февруари 2015 г. по делото Зубарев срещу Русия (липса на гражданска или наказателна отговорност на съдиите, освен в случаите на злонамереност)
- Решение на ЕСПЧ от 25 февруари 1997 г. Findlay срещу Обединеното кралство (вид независимост)
- Решение на ЕСПЧ от 7 юни 2001 г. (голям състав) Kress срещу Франция (съвпадащи съдебни функции по едно и също дело)
- Решение на ЕСПЧ от 23 ноември 2010 г. по делото Moulin срещу Франция (Съдебна или административна роля на прокурорите)

- Решение на ЕСПЧ от 6 ноември 2018 г. (голям състав) Ramos Nunes de Carvalho e Sà срещу Португалия (Принцип на безпристрастност)
- Решение на ЕСПЧ от януари 2008 г. по делото Albayrak срещу Турция (Свобода на изразяване на мнение за членовете на съдебната власт)
- Решение на ЕСПЧ от 19 октомври 2021 г. по делото Мирослава Тодорова срещу България (Свобода на изразяване на мнение на членовете на съдебната власт)
- Решение на ЕСПЧ от 23 април 2015 г. (голям състав) по делото Morice срещу Франция (критика на съдиите и репутацията на съдебната власт)
- Решение на СЕС от 26.3.2020 г., C-558 и 563/18, Miasto Łowicz (Допустимост на преюдициално запитване по дела за независимост на съдебната власт)
- Решение на СЕС от 17.12.2020 г., C-354 и 412/20 PPU, L. и P (Европейска заповед за арест)
- Решение на СЕС от 2.3.2021 г., C-824/18, A.B. (Ефективни национални средства за защита на съдиите)
- Решение на СЕС от 15.7.2021 г., C-791/19, Комисия/Полша (Дисциплинарна отговорност на съдиите)
- Решение на СЕС от 6.10.2021 г., C-487/19, W.Ż. срещу KRS (Дисциплинарна отговорност на съдиите)
- Решение на СЕС от 16.11.2021 г., C-748 и 754/19, W.B. и др. (Дисциплинарна отговорност на съдиите)
- Решение на СЕС от 22.3.2022 г., C-508/19, M.F. срещу J.M. (трудова правоотношение с Върховния съд)
- Решение на СЕС от 13.10.2022 г., C-698/20, Gmina Wieliszew (Съд по смисъла на член 267 от ДФЕС)
- Решение на Съда на ЕС от 5.6.2023 г., C-204/21, Комисия/Полша (цялостна реформа на съдебната система)
- Решение на СЕС по дело C-718/21 (Камера за извънреден контрол на Върховния съд)

Раздел 2: Казуси

Хипотетичен случай № 1

Дружество завежда дело пред национален съд. Искът се отнася до глоби за нарушаване на националното законодателство в областта на конкуренцията. Делото завършва с окончателно отхвърляне на иска, поради което дружеството подава конституционна жалба до Конституционния съд (КС), като твърди, че разпоредбата, въз основа на която е отхвърлен искът, е в противоречие с националната конституция. КС отхвърля жалбата, но в петчленния състав на съда е назначено лице на съдийска длъжност в нарушение на националното законодателство.

Въпроси и задачи:

1. Има ли проблем с върховенството на правото по делото съгласно контролния списък на Венецианската комисия за върховенството на закона или доклада на Европейската комисия за върховенството на закона?
2. Защо съставът на националния състав на КС се счита за значим проблем на върховенството на правото за Съда?
3. Какво ще стане, ако съставът на КС се състои от законно избрани съдии, но председателят на КС ги е разпределил по делото в нарушение на закона?
4. Ако нямаше такива нарушения, но в светлината на общоизвестна информация относно например съдебната практика на КС (много благоприятна за правителството), предполагаемите срещи на ръководството на КС с политици от управляващата партия, фактът, че някои от съдиите на КС са били видни политици от управляващата партия преди назначаването им, биха възникнали сериозни съмнения относно независимостта на КС?

Хипотетичен случай № 2

През 2012 г. Х. е назначен за съдия в районния съд, а през 2017 г. - за съдия в окръжния съд. От момента на назначаването си той последователно правораздава в наказателното отделение. Съдия Х. многократно е изразявал критични мнения (напр. в пресата, по телевизията и в социалните медии) относно действия на правителството, които според него застрашават независимостта на съдебната власт. Той също така е участвал в публични събрания, посветени на защитата на върховенството на правото. През 2023 г. със заповед на председателя на окръжния съд той е преместен от наказателното отделение в гражданското отделение (но остава в същия съд). Законът не посочва ясно дали такава заповед подлежи на съдебен контрол. Председателят на съда е назначен на длъжността си от министъра на правосъдието (който въвежда реформи, критикувани от съдия Х.).

Въпроси и задачи:

1. Съществува ли проблем с върховенството на правото в случая според решенията на ЕСПЧ?
2. Има ли съдията свобода на изразяване на мнение по отношение на реформите в съдебната система (защитена от ЕКПЧ или Хартата на ЕС)?
3. Какви са формалните граници на свободата на изразяване на съдиите по въпроси, свързани с реформите в съдебната система (т.е. символична реч, интервюта за пресата, видео блогове или форми в социалните медии)?
4. Какви са съществени ограничения на свободата на изразяване на мнение на съдиите по въпроси, свързани с реформите в съдебната система (т.е. може ли съдия да критикува всички аспекти на реформите или само някои от тях)?
5. Могат ли (съгласно решенията на ЕСПЧ) съдиите да участват активно в публични събрания, посветени на защитата на върховенството на правото?

Хипотетичен случай № 3

Непосредствено след изборния ден в една от държавите - членки на ЕС, новият парламент анулира избора на трима съдии от Конституционния съд, които са избрани от стария парламент непосредствено преди изборния ден. Формално изборът е бил законосъобразен. Въпреки това новото парламентарно мнозинство изразява категорично несъгласие със старото мнозинство по отношение на моралните качества и правните познания на избраните съдии. По този начин новият парламент създава ново и уникално правно основание в постоянния правилник за обявяване на недействителност на извършения преди това избор на съдии и го използва за първи път. Поради обявяването на недействителността президентът на републиката се въздържа да назначи съдиите. Президентът публично заявява, че няма да назначи съдиите, чийто избор е бил обявен за недействителен от новия парламент, независимо от общественото мнение и становищата на юристите. След такова изявление новият парламент решава да избере трима нови членове на Конституционния съд. Те трябва да заместят онези съдии, които не са назначени. Президентът незабавно назначава трите новоизбрани лица.

Въпроси и задачи:

1. Има ли проблем с върховенството на правото в случая, според стандартите на Венецианската комисия или на Европейската комисия?
2. Имат ли съдиите, чийто избор е бил обявен за недействителен, основно право (т.е. подходящо да бъдат съдии), което би могло да бъде упражнено по силата на ЕКПЧ или Хартата?
3. Имат ли лицата (избрани след обявяването на предишните избори за членове на Конституционния съд за недействителни) основно право (т.е. правото да бъдат съдии), което може да бъде упражнено по силата на ЕКПЧ или Хартата?
4. Може ли да се счита, че лицата (избрани след обявяването на предишните избори за членове на Конституционния съд за недействителни) създават впечатление за независимост на съдебната власт, съгласно практиката на Съда на ЕС?
5. Може ли Конституционният съд, заседаващ в състав, съставен от лица (които са били избрани след обявяването на предишните избори за Конституционен съд за недействителни), да се счита за съд, създаден, въз основа на закон, съгласно практиката на ЕСПЧ?

Хипотетичен случай № 4

В една от държавите - членки на ЕС, Парламентът налага фундаментална реформа на съдебните назначения. Реформата е наложена на законово ниво, тъй като политическото мнозинство не е постигнало достатъчна електорална подкрепа, за да промени конституцията. Някои учени препоръчват изменение на конституцията, тъй като конституционните разпоредби предвиждат правния статут и условията за работа на Националния съвет на съдебната власт. Въпреки това политическото мнозинство успява да формулира съдебната реформа съгласно законите за 2/3 мнозинство. Това е вид подконституционен закон, който може да бъде приет, променен или derogиран само с мнозинство от 2/3 в парламента. Новият закон разпуска Националния съвет на съдебната власт и освобождава членовете на Съвета преди изтичането на мандата им. Новият закон въвежда нова система за избор на членовете на Националния съвет на съдебната власт. Той заменя правото на избор на съдиите, с право на на

парламента да избере всички членове. Новият Национален съвет на съдебната власт започна да действа и дава положителна оценка на 100 кандидати за новосъздадените длъжности в съдебната власт. Президентът на републиката назначава тези съдии. В същото време новият Национален съвет на съдебната власт оценява отрицателно всички кандидати за съдии, които са разгледани от прекратения съвет (преди влизането в сила на новия закон). Новият закон директно изключва всякакъв съдебен контрол или правна защита в случай на такава отрицателна оценка.

Въпроси и задачи:

1. Има ли проблем с върховенството на правото в случая, според стандартите на Венецианската комисия или на Европейската комисия? Важен ли е фактът, че съдебната реформа е приета със закон, приет с мнозинство от 2/3?
2. Изисква ли ЕСПЧ или Съдът на ЕС държавите членки да имат Национален съвет на съдебната власт, съставен от съдии, избрани измежду своите колеги?
3. Задължително ли е държавите членки да следват по-високия стандарт, установен от правото на ЕС за националните съдебни съвети?
4. Да предположим, че новият закон предоставя на парламента крайната власт да избира членовете на Националния съвет на съдебната власт, но също така предоставя и крайната власт да избира кандидатите за съдебни асоциации. Как подобен обрат се отразява на разсъжденията и решението на казуса по отношение на проблема за върховенството на правото?
5. Да предположим, че новият закон предвижда президентът на републиката да проверява повторно кандидатите за съдии, предложени от новия Национален съвет на съдебната власт, преди да ги назначи. Как подобен обрат се отразява на аргументацията и решението на казуса относно проблема за върховенството на правото?
6. Според съдебната практика на Съда на ЕС трябва ли Националният съвет на съдебната власт да създава впечатление за независимост на съдебната власт? Приложим ли е тестът за привидност на съдебната независимост към органи като националните съвети на съдебната власт?
7. Приложим ли е тестът за съд, създаден въз основа на закон (предвиден в практиката на Съда на ЕС или на ЕСПЧ), към оценката на органи като националните съдебни съвети?
8. Имат ли старите членове на Националния съвет на съдебната власт, уволнени преди изтичането на мандата им, основно право, което може да бъде упражнено по силата на ЕКПЧ или Хартата?
9. Имат ли съдиите, които са получили отрицателни оценки от новия Национален съвет на съдебната власт, защитими права по ЕКПЧ или Хартата?
10. Може ли да се счита, че съдиите са независими, ако са получили положителна оценка от Националния съвет на съдебната власт само въз основа на обстоятелствата, свързани с назначаването им?

Хипотетичен случай № 5

Съгласно утвърденото национално законодателство парламентът има право да избира мнозинството от членовете на Националния съвет на съдебната власт. Останалите се избират от съдиите. Парламентът упражнява правомощията си в рамките на тайна и непрозрачна процедура. Новоизбраните и законно избрани от парламента членове доминират в Съвета и променят хода на действията му. В резултат на това Съветът призова националните съдии да не следват съдебната практика на Съда на ЕС по член 19 от ДЕС като *ultra vires*. Освен това Съветът пречи на националните съдии да прилагат новите стандарти за независимост на съдебната власт съгласно член 19 и член 47 от Хартата. Съветът признава, че съдебната практика на Съда на ЕС нарушава националните конституционни стандарти. Съветът изтъква, че следването на Съда на ЕС би нарушило националния кодекс за поведение на съдиите. И накрая, Съветът започва да дава положителни оценки само на кандидати за съдии, които (по време на тайните изслушвания пред Съвета) са заявили своята враждебност или съпротива срещу съдебната практика на Съда на ЕС по член 19 от ДЕС. В резултат на това кандидатите с различно мнение по отношение на съдебната практика на Съда получават отрицателни оценки и са изключени от съдебни назначения.

Въпроси и задачи:

1. Съществува ли проблем с върховенството на правото в случая?
2. Достатъчни ли са обстоятелствата по делото, за да се обяви, че Националният съвет на съдебната власт няма съдебна независимост?
3. Как се отразява практиката на Националния съвет на съдебната власт, която е открито враждебна към Съда на Европейския съюз, върху назначенията в съдебната система и съдебната независимост на новоназначените съдии?
4. Имат ли съдиите, които са получили отрицателни оценки от новия Национален съвет на съдебната власт, защитими права по ЕКПЧ или Хартата?
5. Как може да се приложи принципът на равнопоставеност към кандидатите, които са получили отрицателни оценки?
6. Да предположим, че съдията (който е получил положителна оценка от новия Национален съвет на съдебната власт и е бил назначен) е бил в състава на районния съд по вашето дело. Делото се е отнасяло до нарушаване на защитата на Вашите данни от страна на националните органи. Имате ли право да поставите под въпрос съдебната независимост на съда въз основа на обстоятелствата, свързани с назначаването на съдията?

Хипотетичен случай № 6

В една от държавите - членки на ЕС, Парламентът признава, че Съдът на ЕС е развил съдебна практика извън правомощията си по член 19 от ДЕС. В отговор на това Парламентът приема нов закон, който ограничава националните съдии да отправят преюдициални запитвания до Съда на ЕС по дела, по които се прилагат новите разработки по член 19 ДЕС, докато Договорите не бъдат реформирани. Освен това новият закон забранява на съдиите да поставят под съмнение независимостта на други национални съдии във връзка с новите решения на Съда на ЕС. И накрая, новият закон предвижда дисциплинарни наказания за съдиите, които сезират

Съда или прилагат новите съдебни достижения. Дисциплинарните глоби са наложени от повечето национални дисциплинарни съдилища и приети от националния Върховен съд. Новият закон и практика са обявени за конституционни от националния конституционен съд.

Въпроси и задачи:

1. Съществува ли проблем с върховенството на правото в случая?
2. Има ли връзка между защитата на върховенството на правото и забраната за преюдициални запитвания?
3. Имат ли съдиите, на които са наложени глоби за преюдициални запитвания или пряко прилагане на решения на Съда, изпълними права по ЕКПЧ или Хартата?
4. Как законовото ограничение на преюдициалните запитвания по делата по член 19 от ДЕС може да засегне правата на страните пред съда?
5. Да предположим, че съдията по делото Ви е отхвърлил молбата ви за преюдициално запитване до Съда. Независимият съдия е обосновал отказа си с позоваване на новия закон. Делото се е отнасяло до национални квоти на пазара на риба и един от членовете на съдебния състав може да бъде отстранен като ненезависим по член 19 от ДЕС. Имате ли право да оспорвате съдебната независимост на съдията, който е отказал молбата Ви, или само на съдията, чието назначаване не следва стандартите на член 19 от ДЕС?
6. По какъв начин законовото ограничение на преюдициалните запитвания по делата по член 19 от ДЕС може да засегне правото Ви на справедлив съдебен процес по член 6 от ЕКПЧ? Как да изградим връзката между ограничаването на прилагането на правото на ЕС в такъв контекст и прилагането на член 6 от ЕКПЧ?

Хипотетичен случай № 7

В една от държавите - членки на Европейския съюз, парламентът приема закон, с който намалява възрастта за пенсиониране на съдиите от Върховния съд от седемдесет на шестдесет и пет години. Този закон има незабавно действие и на съдиите не е предоставено правото да решат дали искат да останат на поста си. Освен това законът не позволява на съдиите да поставят под въпрос конституционосъобразността на този ефект. Съдиите обаче получават уникално и много високо законово обезщетение за прекратяване на мандата им. В резултат на това почти половината от съдиите от Върховния съд се пенсионира преди края на мандата си.

Въпроси и задачи:

1. Съществува ли проблем с върховенството на правото в случая, според докладите на Венецианската комисия или практиката на ЕСПЧ и Съда на ЕС?
2. Какви са минималните стандарти, разработени от ЕСПЧ и СЕС, приложими към пенсионирането на съдиите от Върховния съд?
3. Как новият закон за пенсионирането може да повлияе на оценката на независимостта на новосъздадения Върховен съд? Може ли Върховният съд да се счита за съд, създаден въз основа на закон (съгласно практиката на ЕСПЧ)?
4. Да предположим, че процедурата за назначаване на нови съдии е обявена след законовото прекратяване на мандата на старите съдии. Самите назначения не пораждат

никакво съмнение по отношение на върховенството на правото. В такъв случай как пенсионирането на съдиите се отразява на оценката на независимостта на новосъздадения Върховен съд?

5. Новосъздаденият Върховен съд се произнася по вашия случай след влизането в сила на новия закон. Делото се отнася до отговорността на държавата за вреди, причинени от административен орган в рамките на националното данъчно право. Следователно то не е имало пряка връзка с правото на ЕС. Можете ли като страна по делото да оспорите такова решение пред ЕСПЧ или Съда на ЕС поради липса на съдебна независимост?

Хипотетичен случай № 8

Новият закон намалява възрастта за пенсиониране на съдиите от Върховния съд от седемдесет на шестдесет и пет години. Той се прилага пряко за действащите съдии, като не им оставя друг избор, освен да решат дали да се пенсионира на по-ниска възраст. Новият закон също така задължава действащите съдии на възраст шестдесет и пет години или повече да поискат одобрението на президента на републиката, за да продължат службата си. Президентът дава положителна оценка само на половината от съдиите. Една четвърт от съдиите във Върховния съд са пенсионирани.

Въпроси и задачи:

1. Сравнете го с хипотетичен случай № 7 и обсъдете как различното съдържание на закона и различните резултати от него влияят върху прилагането на стандартите на ЕС или на ЕКПЧ.

Хипотетичен случай № 9

В една от държавите - членки на Европейския съюз, Конституционният съд постановява, че абортът, поради аномалия на плода, е противоконституционен. Решението е прието в незаконен състав поради нарушаване на вътрешните правила на съда. Мандатът на един от съдиите е приключил, но те са продължили да изпълняват задълженията си, тъй като парламентът не е избрал нов съдия. Другият член на съдебния състав не е бил признат за независим съдия от националните съдилища, международните трибунали или общественото мнение. След постановяването на решението парламентът не променя закона. Самото съдебно решение ограничава правото на аборт. Абортът става разрешен само в случай на сериозна заплахата за живота на майката. В резултат на това лекарите в цялата страна започват да отказват прекъсване на бременността.

Въпроси и задачи:

1. Съществува ли проблем с върховенството на правото в случая?
2. Да предположим, че ваша клиентка е бил страна пред Конституционния съд при вземането на решение относно противоконституционността на делото за абортите. Непосредствено след делото ѝ е отказано прекъсване на бременността след решението. Как съставът на Конституционния съд може да подкрепи нейната процесуална легитимация и претенции пред ЕСПЧ?
3. Да предположим, че вашата клиентка не е бил страна в производството пред Конституционния съд, когато същият е взел решение за противоконституционността на

закона за абортите. Как бихте аргументирали правна връзка между решението и фактическия отказ от прекъсване на бременността?

4. Възможно ли е да се твърди, че е налице нарушение на член 8 от ЕКПЧ?

Хипотетичен случай № 10

В една от държавите - членки на ЕС е въведен нов закон, който дава на министъра на правосъдието правомощието да назначава нови председатели на всички съдилища в страната и да освобождава настоящите преди изтичането на мандата им. Освен това законът променя принципите на дисциплинарните производства за съдии, адвокати и прокурори, като позволява на министъра на правосъдието да инициира и да се намесва в дисциплинарни производства. Министърът получава и правомощието да назначава дисциплинарни служители и да им дава задължителни инструкции. Новите първоинстанционни дисциплинарни съдилища се състоят от съдии, назначавани индивидуално от министъра на правосъдието. Така министърът повдига дисциплинарни обвинения срещу старите и освободените от длъжност председатели на съдилища. Освен това министърът публично заявява, че прекратяването на мандатите им и промяната в съдебната система са необходими за борба с корупцията в съдебната система. Въпреки това срещу тези председатели не е имало висящи дела за корупция. Конституционният съд постановява, че новият закон е в съответствие с Конституцията.

Въпроси и задачи:

1. Съществува ли проблем с върховенството на правото в случая?
2. Съществува ли минимален стандарт за държавите-членки на ЕС по отношение на правомощията на министъра на правосъдието при дисциплинарни дела срещу съдии?
3. Да предположим, че представлявате един от старите председатели на съдилищата, чийто мандат е бил прекратен преди края му. Има ли той изпълними права съгласно ЕКПЧ или Хартата само по отношение на факта на прекратяване на мандата?
4. Да предположим, че представлявате бивш председател на съд в дисциплинарно производство, образувано от министъра на правосъдието. Бихте ли твърдели, че дисциплинарният съд не отговаря на изискванията на теста на ЕСПЧ за „съд, създаден въз основа на закон“? Бихте ли твърдели, че дисциплинарният съд не отговаря на изискванията на Съда относно привидността на съдебната независимост?
5. Как бихте убедили дисциплинарният съд да сезира предварително Съда на ЕС по дисциплинарното производство, образувано от министъра на правосъдието? Имайте предвид, че в състава на съдс има поне един кандидат на министъра.
6. Да предположим, че Конституционният съд не е завладян и не е ограничен. Как тази информация влияе на вашите разсъждения и аргументация?

Хипотетичен случай № 11

В решение на Върховния съд се прилагат европейските стандарти за безпристрастност и независимост на съдебната власт. Съдът предполага, че новите съдебни органи, включително Националният съвет на съдебната власт, не отговарят на изискванията за независимост на съдебната власт. След решението на СЕС Върховният съд се произнася, че Националният съвет на съдебната власт не е независим. Освен това Върховният съд изтъква, че новоназначените

съдии в страната също може да не са независими, тъй като назначаването им е извършено от не-независимия Национален съвет на съдебната власт. Въпреки това завладеният и ограничен Конституционен съд се произнася относно противоконституционността на решението на Върховния съд. Конституционният съд постановява, че решението на Върховния съд е противоконституционно, тъй като „благоприятното за ЕС“ тълкуване се е превърнало в законотворчество. Конституционният съд подчертава абсолютното значение на Конституцията пред правото на ЕС. Освен това Конституционният съд се нарича „пазител на Конституцията“. Конституционният съд също така сочи, че може да има съществени противоречия между тълкуването на Договорите от страна на СЕС и тълкуването на Конституцията от страна на Конституционния съд. В такива случаи Конституционният съд си запазва ролята на „съд с последна дума“. Накрая, Конституционният съд представя съдебните назначения като фундаментална и исторически вкоренена институционална уредба на конституционно ниво.

Въпроси и задачи:

1. Има ли в този случай проблем с върховенството на правото?
2. Може ли принципът на превъзходство на правото на ЕС да бъде свързан с върховенството на правото?
3. Каква е процедурата за оспорване на решението на Конституционния съд пред международни съдилища?
4. Ако бяхте съдия в районен съд, как щяхте да постъпите в ситуация, в която има разделение между Върховния съд и Конституционния съд?
5. Как бихте отговорили на аргумента на Конституционния съд относно конституционната идентичност?
6. Как бихте могли да поискате преюдициално запитване, ако имате дело в районния съд?

Хипотетичен случай № 12

Парламентът на държава - членка на Европейския съюз, е приел закон, който значително ограничава независимостта на омбудсмана. Съгласно новия закон председателят на парламента следва да регулира вътрешната структура на Бюрото на омбудсмана и да назначава заместник-омбудсмани. Председателят на парламента следва да определя и обхвата на задачите на заместник-омбудсманите. Освен това парламентът вече може да освобождава омбудсмана с обикновено мнозинство, за разлика от предишното изискване за мнозинство от 3/5. Парламентът освобождава омбудсмана, но в резолюцията за освобождението му не са посочени ясни причини. По време на парламентарния дебат депутатите сочат, че уволнението се дължи на действията на омбудсмана, насочени към защита на правата на ЛГБТИ обществото. Важно е да се отбележи, че подобна резолюция на парламента не може да бъде оспорена пред Конституционния съд.

Въпроси и задачи:

1. Какви минимални стандарти, разработени от ЕСПЧ и Съда на ЕС, се прилагат за омбудсманите?

2. Как уволненият омбудсман може да оспори парламентарната резолюция пред националните съдилища въз основа на нарушение на Договорите или Хартата?
3. Как уволненият омбудсман може да оспори парламентарното решение пред националните съдилища въз основа на нарушение на ЕКПЧ?

Хипотетичен случай № 13

В една от държавите - членки на ЕС, новият омбудсман е назначен по непрозрачен начин след тайно парламентарно изслушване. След като е избран, омбудсманът решава да оттегли от съдилищата всички дела, свързани със защитата на потребителите при банкови кредити в чуждестранна валута, които са внесени и заведени в полза на потребителите от предишния омбудсман. Освен това омбудсманът сочи, че няма да разглежда молби или петиции, подадени от потребители с банкови кредити в чуждестранна валута. Омбудсманът публично признава, че Съдът на Европейския съюз е развил съдебна практика по отношение на банковите кредити в чуждестранна валута извън принципа на зачитане на равенството и с нарушаване на доктрината за политическия въпрос.

Въпроси и задачи:

1. Според докладите на Венецианската комисия или на Европейската комисия има ли проблем с върховенството на закона в случая?
2. Трябва ли омбудсманът да изглежда независим според правото на ЕС? Могат ли стандартите, предвидени от Съда на ЕС съгласно член 19 от ДЕС, да се прилагат към несъдебен орган като омбудсмана?
3. Да предположим, че омбудсманът се е присъединил към делото ви пред Върховния съд и е представил становище, че съдът не трябва да прилага неотдавнашното решение на Съда на ЕС. Как бихте убедили Върховния съд да отнесе делото до Съда на ЕС, за да вземе отношение по тълкуването на правото на ЕС, направено от омбудсмана?

Хипотетичен случай № 14

В една от държавите - членки на ЕС, новият председател на Службата за защита на личните данни е назначен по прозрачен начин след публично открито парламентарно изслушване. Непосредствено след назначаването новият председател публично казва, че приоритет на Службата е да следва конституционното мнозинство в случаите на защита на данните, затова Службата няма да се намесва в дела за защита на данните срещу църквата. Декларацията на новия председател следва общите разпоредби на новоприетия закон за защита на религиозните аспекти на конституционната идентичност на държавата членка. В резултат на това председателят прекратява всички висящи дела за защита на данните, заведени срещу църквата. Една от неправителствените организации обвинява председателя в липса на независимост и изтъква, че според задължителната уредба председателят на Службата за защита на личните данни може да бъде отстранен за нарушаване на общественния морал. Решението е в ръцете на министър-председателя.

Въпроси и задачи:

1. Съществува ли проблем с върховенството на правото в случая (използвайте контролния списък на Венецианската комисия и доклада на Европейската комисия)?

2. Какви минимални стандарти, разработени от ЕСПЧ и Съда на ЕС, се прилагат за председателя на Службата за защита на личните данни?
3. Трябва ли председателят на Службата за защита на личните данни да създава впечатление за независимост в съответствие с правото на ЕС? Могат ли стандартите, предвидени от Съда на ЕС съгласно член 19 от ДЕС, да се прилагат към несъдебен орган като председателя на Службата за защита на личните данни?
6. Да предположим, че заведете дело за защита на данните срещу църквата и председателят на Службата за защита на личните данни го отхвърли. Можете ли да оспорите решението пред националните съдилища, като твърдите, че председателят не е бил независим? Можете ли също така да повдигнете въпроса за липсата на независимост на председателя пред Съда на ЕС или ЕСПЧ като страна?

Хипотетичен случай № 15

В една от държавите - членки на ЕС, новият национален служител по въпросите на конкуренцията и защитата на потребителите е назначен по непрозрачен начин след тайно изслушване. Съгласно задължителния закон служителят може да бъде назначен по преценка на министър-председателя. Те могат да бъдат отстранени от длъжност преди края на мандата само в няколко ситуации, пряко описани в закона. Една от ситуацията е нарушаване на тежки държавни интереси, включително действие в ущърб на дружества, в които държавата е значителен акционер. Веднага след назначаването си новият служител започва разследване и завежда няколко дела срещу две чуждестранни компании за дистрибуция на петрол, основни пазарни конкуренти на националната петролна компания. Служителят глобява едно чуждестранно дружество. По същото време в един от вестниците изтичат записи от редовни срещи между новия служител и министър-председателя, на които последният представя чуждестранните дружества за дистрибуция на петрол като реална заплаха за националните интереси.

Въпроси и задачи:

1. Съществува ли проблем с върховенството на правото в случая?
2. Какви минимални стандарти, разработени от ЕСПЧ и Съда на ЕС, се прилагат за националния служител по въпросите на конкуренцията и защитата на потребителите?
3. Националният служител по въпросите на конкуренцията и защитата на потребителите трябва ли да бъде независим според правото на ЕС? Могат ли стандартите, предвидени от Съда на ЕС съгласно член 19 от ДЕС, да бъдат приложени към несъдебен орган като националния служител по въпросите на конкуренцията и защитата на потребителите?
4. Да предположим, че вашето дружество е глобено от Националния орган за защита на конкуренцията и потребителите за участие в картел. Можете ли да оспорите решението пред националните съдилища, като твърдите, че служителят не е бил независим? Можете ли също така да повдигнете въпроса за липсата на независимост на служителя пред Съда на Европейския съюз или ЕСПЧ като страна?

Хипотетичен случай № 16

В една от държавите-членки на ЕС министър-председателят публично изразява мнение, че местният медиен пазар отчаяно се нуждае от промяна. Според министър-председателя местните медии (включително вестниците) не са информирали в достатъчна степен обществото за заплахите, породени от нарастващото влияние на чуждестранните компании на националния пазар. Правителството предлага нов законопроект, който засяда в парламентарния дебат за съответствието на законопроекта с правото на ЕС. Междувременно министър-председателят публично изразява мнение, че най-значимите дружества, в които държавата е основен акционер, трябва да подкрепят най-важния обществен интерес. Според министър-председателя дружествата могат да се грижат и за местния медиен пазар. След изявлението двете компании купуват повечето местни вестници в страната. Новоназначеният национален служител по въпросите на конкуренцията и защитата на потребителите отхвърля обвиненията срещу компаниите, като заявява, че не става въпрос за концентрация.

Въпроси и задачи:

1. Съществува ли проблем с върховенството на правото в случая?
2. Трябва ли националният служител за защита на конкуренцията и потребителите да вземе предвид защитата на свободата на изразяване и медийния плурализъм при оценката на случая? Какви са стандартите на ЕКПЧ и Съда на ЕС по отношение на несъдебните органи при защитата на свободата на изразяване?
3. Да предположим, че новият служител е назначен при същите обстоятелства като в случай № 11. Как това би могло да повлияе на оценката на независимостта?
4. Да предположим, че компанията Ви оспори решението на новия служител в съда. Как бихте убедили съда да отправи преюдициално запитване до Съда на Европейските общности?

Хипотетичен случай № 17

Властите на държавата Х издават европейска заповед за арест. Съдебната система на страната обаче наскоро е претърпяла реформи, които пораждат опасения относно независимостта на съдебната власт. Венецианската комисия изразява дълбока загриженост във връзка с реформите и предполага, че е възможно да е налице нарушение на независимостта на съдебната власт. Освен това, вследствие на тези реформи се стартира процедурата по член 7 от ДЕС. Съдът на ЕС току-що е взел решение по дело относно европейската заповед за арест и независимостта на съдебната власт. Съдът установява два критерия, които трябва да бъдат изпълнени, за да бъде отказано издаването на заповед за арест. Първо, ако са налице системни недостатъци в съдебната система на страната, издава заповедта, известен като общ тест. Второ, ако има конкретни заплахи или нарушения на правото на справедлив съдебен процес относно лицето, което се предава на издаващата държава членка, известно като индивидуален тест, в този случай властите на държава Y се колебаят да прехвърлят съответните лица поради съмнения за потенциално нарушение на съдебната независимост.

Въпроси и задачи:

1. Достатъчни ли са докладът на Венецианската комисия и производството по член 7 от ДЕС, за да се изпълни общият критерий за отказ на заповедта (наличие на системни недостатъци)?

2. Какво би могло да бъде значението на определението за системни недостатъци в механизма за определяне на условията за общия тест за отхвърляне на заповедта?
3. Трябва ли системата на ЕЗА да бъде изцяло преустановена по отношение на държави (като X), които имат системни проблеми с независимостта на съдебната власт?
4. Отменя ли се презумпцията за взаимно доверие?
5. Изпълним ли е двуетапният тест? Какво става, ако органите на държава Y имат доказателства, че органите, поискали ЕЗА, не са независими, и в същото време е трудно да се представят доказателства за системни недостатъци?
6. Трябва ли да се признават съдебни решения от държави членки със системни недостатъци по отношение на независимостта на съдебната власт?

Хипотетичен случай № 18

Държава А е една от най-бедните държави-членки на Европейския съюз, а държава Б е една от най-богатите. Company Invest Inc. е инвестиционен фонд със седалище в държава Б. Неговият бизнес модел е да придобива дружества в целия ЕС, които имат финансови и други затруднения, да налага определени спешни мерки (включително намаляване на разходите) и след това да ги продава на крайни инвеститори, заинтересовани от управлението на придобитото предприятие. Компанията Cars S.A. е производител на автомобили. Тя е създадена през 1921 г. и в продължение на много години е считана за перла в короната на икономиката на държава А. Тя е частична (30 %) собственост на държавата А и частично на частни дружества от държавата А (други 70 %). След финансовата криза от 2008 г. положението на Cars S.A. значително се влошава. В продължение на няколко години Cars S.A. безуспешно търси стратегически инвеститор. През 2015 г. офертата на Invest Inc. е приета и държавата А дава съгласието си Cars S.A. да бъде продадено на Invest Inc. Фондът закупува 95% от акциите на дружеството Cars S.A., а останалите 5% са запазени от Държавния инвестиционен фонд - държавна агенция, контролираща някои от ключовите икономически активи на А. Invest Inc. обещава, *inter alia*, че след прилагането на коригиращи мерки ще намери стратегически инвеститор от автомобилната индустрия за Cars S.A. Invest Inc. управлява Cars S.A. в продължение на три години. През това време 90 % от служителите на Cars S.A. са съкратени, а производството на автомобили е ограничено с 80 %. През 2018 г. е сключено предварително споразумение за продажба на всички 100% от акциите на Cars S.A. с дружество Z, производител на автомобили от държава членка С. В продължение на много години Z е пряк конкурент на Cars S.A. Уволненията и другите действия, наложени от Invest Inc, предизвикват обществен отзвук в държава А. Нещо повече, съществува опасение, че за разлика от очакванията, продажбата на Cars S.A. на Z е била планирана единствено с цел да се прекрати изцяло дейността на Cars S.A. в държава А. Обществеността в държава А иска действия от правителството, твърдейки, че едно национално богатство е на път да бъде загубено.

Междувременно през 2016 г. изборите в държавата А са спечелени от Народната партия, която получава голямо мнозинство в парламента. Новото правителство незабавно започва задълбочена реформа на съдебната система. За тази цел парламентът приема необходимите законови промени. Това включва създаването на нова извънредна камера на Върховния съд. Всичките 9 съдии от новата камера са назначени от министър-председателя измежду кандидатите, представени от съдиите. Единственият критерий за представянето на дадено

лице като кандидат за Камарата е да има висше юридическо образование и 10 подкрепящи гласа от съдии, адвокати или университетски преподаватели. От 180 кандидати са избрани 9, като почти всички те са тясно свързани с Народната партия. На Камарата са предоставени различни правомощия, включително извънредно правомощие да отменя всяко окончателно решение на съда, което не е по-старо от 30 години (извънредна касационна процедура).

През втората половина на 2018 г., преди да бъде завършена окончателната сделка със Z, Държавният инвестиционен фонд (контролиращ 5% от акциите на Cars S.A. и страна по предварителния договор) предявява иск пред общия съд в държавата А срещу Z и Invest Inc за обявяване на предварителния договор за недействителен. Държавният инвестиционен фонд иска също така да бъде издадена предварителна заповед за спиране на окончателната сделка. Заповедта е издадена от първоинстанционния съд и е потвърдена от Апелативния съд ("заповедта от 2019 г."). По-късно предварителният договор е обявен за недействителен с окончателно решение, постановено от Гражданската камера на Върховния съд през 2021 г. ("обявяването на недействителността през 2021 г.").

Освен това през 2018 г. държавата А и други първоначални собственици на Cars S.A. предявяват иск пред общ съд в държавата А за обезщетение от Invest Inc за нарушаване на условията на споразумението от 2015 г. Твърди се, наред с другото, че Invest Inc е представило невярно своите намерения и е измамilo продавачите и широката общественост, като на практика е спряло производството на автомобили (вместо да възстанови Cars S.A. от затрудненията). Съдилищата в държава А (включително Гражданската камера на Върховния съд) отхвърлят иска. Въпреки това през 2021 г. Главният прокурор (който е Министър на правосъдието) подава извънредна касационна жалба до Извънредната камера на Върховния съд. Камарата отменя предишното решение и през 2022 г. присъжда 80 млн. евро обезщетение от Invest Inc („Решението за обезщетение от 2022 г.“).

Държавата А и други продавачи се опитват да приведат в изпълнение решението за обезщетение за вреди от 2022 г. на извънредната камера срещу Invest Inc в държава Б съгласно Регламент Брюксел I bis (Регламент 1215/2012). Invest Inc подава молба до съда в държава Б, за да се противопостави на изпълнението.

Въпроси и задачи:

1. Трябва ли решението за обезщетение за вреди от 2022 г. да бъде признато в държава Б? Дали принципът на взаимно доверие и взаимно признаване, заложен в Регламент "Брюксел I bis", оправдава свободното движение на решение като Решението за обезщетение за вреди от 2022 г. на извънредния състав? Трябва ли да се позволи на Invest Inc да се позове на изключението за обществен ред, съдържащо се в Регламент Брюксел I bis, за да се противопостави на изпълнението?
2. Трябва ли двустранният тест от решението на Съда на ЕС от 25 юли 2018 г. по дело LM да се прилага за признаването и изпълнението на съдебни решения по граждански и търговски дела? Как би се приложил той тук? Съществуват ли системни недостатъци в съдебната система на държава А? Нарушено ли е правото на Invest Inc на справедлив съдебен процес? Какъв според вас трябва да бъде изходът от делото?
3. Като се има предвид съставът на извънредния състав и обстоятелствата, при които е създаден, следва ли неговите решения (като решението за обезщетение за вреди от

2022 г.) да се считат за „съдебно решение“ по смисъла на член 2, буква а) и член 39 от Регламент Брюксел I bis? Дали неотдавнашната съдебна практика на Съда на Европейския съюз относно понятието „съд“ по член 267 ДФЕС (преюдициални въпроси) влияе върху анализа?

4. Да предположим също, че Държавният инвестиционен фонд ще се опита да потвърди - пред съдилищата в държава Б - че разпореждането от 2019 г. следва да бъде признато в тази държава. Следва ли това решение да бъде признато от съдилищата в държава Б? Представлява ли такова разпореждане "съдебно решение" съгласно член 2, буква а) от Регламент Брюксел I bis? Може ли съдът в държава Б да провери това? Трябва ли обстоятелствата, свързани с издаването ѝ (общественият натиск върху съдилищата, промените в съдебната система в държава А като цяло), да възпрепятстват признаването на съдебното разпореждане от 2019 г. в държава Б и в други държави членки?
5. Какво става с декларацията за недействителност от 2021 г.?

Хипотетичен случай № 19

Марио е ЛГБТИК активист и лидер. Той е гражданин и жител на държавата Х, една от новите държави-членки на ЕС, където общественото мнение показва много слаба подкрепа за правата на ЛГБТИК, като например партньорства, бракове и др. На изборите през 2018 г. парламентът е спечелен от популистка и консервативна коалиция от политически партии. Коалицията идва на власт, наред с другото, като започва тежка медийна кампания срещу ЛГБТИК хората и по-специално - срещу активистите. Тя продължава и след изборите.

Прокурорът в държава Х е конституционен орган, който се назначава от министър-председателя за срок от 7 години. Веднага след сформирането на новото правителство през 2018 г. обаче е приет закон, който съкращава конституционния мандат на прокурора (донякъде наполовина). В тази връзка пред Конституционния съд е висящо дело за конституционен контрол, но то е забуксувало по процедурни причини. В края на 2018 г. за нов прокурор е назначен г-н Драко.

Г-н Драко публично заявява, че „няма да се успокои, докато не изтреби всички гей-престъпници, които оскверняват тази свята земя на героите“ (има се предвид държавата Х). Той също така публично заявява, че е наредил на всички прокурори да се отнасят със строга бдителност към престъпленията, извършени от ЛГБТИК активисти (като организиране на незаконни протести, причиняване на обществено безпокойство, незаконно блокиране на улици, тормоз на членове на парламента и оскверняване на религиозни символи). Това води до множество наказателни разследвания, някои от които завършват с налагане на наказателни санкции. В отговор на тази строга политика Марко и Асоциацията за правата на ЛГБТ, чийто лидер е той, организират публична кампания срещу действията на прокуратурата. Кампанията включва, наред с другото, оповестяване (в интернет, публикации в пресата и билбордове) на информация за миналото на г-н Драко, който е започнал кариерата си като надзирател в затвор. Твърди се, че г-н Драко е извършил унизително отношение към „множество“ задържани лица. Очевидно през 1993 г. г-н Драко наистина е бил осъден на парична глоба за злоупотреба с власт, когато е работил като надзирател в затвор. Други нарушения обаче не са докладвани

или доказани. Кампанията на Марко по отношение на г-н Драко завършва с наричането на последния "най-мръсната свиня в обора".

През 2020 г. г-н Драко завежда граждански иск за клевета срещу Марко и Асоциацията за правата на ЛГБТ. Първоинстанционният съд отхвърля иска, но Апелативният съд отменя решението през 2023 г., като присъжда на г-н Драко обезщетение в размер на 1,8 млн. евро, което трябва да бъде платено от Марко и Асоциацията за права на ЛГБТ (солидарно отговорни). Докато делото е било висящо пред Апелативния съд, съставът на съдиите, решаващи делото, е бил сменен, тъй като двама от съдиите са били дисциплинарно преместени от Министерството на правосъдието в друг съд (Министерството има такива извънредни правомощия съгласно законите на държавата X). Двамата съдии, които влизат на тяхно място, са наскоро повишени в Апелативния съд (съгласно законите на държава X за такова повишение е необходимо положително становище на Министерството на правосъдието). Марко не е обжалвал това решение пред Върховния съд.

Междувременно през 2022 г. Марко продава апартамента си и други активи в държава X и премества обичайното си местопребиваване в държава Y, където отива да живее с дългогодишния си партньор. Ръководеното от него сдружение е разпуснато. Г-н Драко се опитва да изпълни решението за обезщетение в държава Y.

Въпроси и задачи:

1. Трябва ли решението за обезщетение за вреди да бъде признато в държава Y? Трябва ли да се позволи на Марко да се позове на изключението за обществен ред, съдържащо се в Регламент Брюксел I bis, за да се противопостави на изпълнението? Има ли значение фактът, че Марко не е обжалвал решението на Апелативния съд пред Върховния съд в държава X.
2. Подпомага ли двустранният тест от решението на Съда на ЕС от 25 юли 2018 г. по дело LM анализа дали следва да се приложи изключението за обществен ред съгласно Регламент Брюксел I bis?
3. Фактът, че съставът на съдиите е бил сменен по време на производството - както е при обстоятелствата по делото - предполага ли, че в съдебната система в държавата X има системни недостатъци?
4. Трябва ли фактът, че конституционният мандат на прокурора е бил прекъснат, да има някакво значение за случая, в който Драко - новият прокурор - е ищец по гражданско дело? Какво следва да бъде влиянието на самия факт, че ищецът изпълнява функциите на държавен служител?
5. Дали решението за обезщетение срещу Марко и неговата асоциация попада в обхвата на понятието SLAPP?
6. Разгледайте проектопредложението на ЕС за директива за борба със SLAPP: ще се отрази ли приемането на директивата върху изпълнението на решението за обезщетение срещу Марко?

Гражданско участие

Автор(и): Илиана Бойчева, анализатор, Център за изследване на демокрацията;

Димитър Марков, директор на Правната програма, Център за изследване на демокрацията;

Д-р Мария Йорданова, старши сътрудник, Правна програма, Център за изследване на демокрацията

Резюме. Наличието на благоприятна правна рамка за гражданското общество е една от ключовите предпоставки за добре функционираща и жизнена демокрация. Организациите на гражданското общество (ОГО) и защитниците на правата на човека (ЗПЧ) са от съществено значение за вдъхване на живот и защита на ценностите и правата, залегнали в Договора за Европейския съюз и Хартата на основните права. Съществената роля на гражданското общество за утвърждаване на върховенството на правото, демокрацията и основните права е всеобщо призната. Въпреки това ЕК отбелязва с тревога, че ОГО и ЗПЧ в много държави членки все по-често се сблъскват с предизвикателства, свързани със стесняването на гражданското пространство, по-специално в конкретни области на действие (дейности, свързани с лицата в миграция, активизъм на ЛГБТИК+ обществото, активизъм в областта на околната среда). Сред забелязаните ограничения са налагането на административни тежести, като например прекомерни изисквания за регистрация, ограничаване на правото на мирни събрания и сдружаване, както и пречки пред участието на обществеността, като например дефектни процедури за обществени консултации и дела-шамари (SLAPP). Отделен, но свързан с това въпрос е защитата на лицата, подаващи сигнали за корупция, която играе съществена роля за разкриването и предотвратяването на корупцията, но също и за докладването на нарушения на основните права и други незаконни действия, извършени от публичните органи. Транспонирането на Директивата на ЕС относно защитата на лицата, подаващи сигнали за нарушения, доведе до преразглеждане или създаване на ново законодателство в много държави членки.

Обучителите могат да използват тази глава, за да изобразят както потенциала на въпросите на гражданското общество и правата на отделните му членове, като предмет на съдебни производства, така и практическите предизвикателства, пред които са изправени адвокатите като членове на самото гражданско общество, по силата на качеството им на членове на адвокатски колегии, личната им работа *pro bono* или работата им в рамките на ОГО (например в екипи за стратегически съдебни дела/правна помощ).

Свързани модули

Модул 3 – Върховенство на правото и гражданско общество

Встъпителен модул 2 - Върховенство на правото и упражняване на основните демократични права

Модули за напреднали 1 - Върховенството на правото в ЕС - предизвикателства и европейски подходи и **2** - Аргументация на върховенството на правото - по конкретни теми

Съдържание на главата

- Стратегически съдебни производства, насочени срещу участието на обществеността (SLAPP)
- Защитници на правата на човека
- Защита на лицата, подаващи сигнали за нарушения

I. Стратегически съдебни производства, насочени срещу участието на обществеността (SLAPP)

През годините механизмите за ограничаване на гражданското участие и свободата на изразяване са усъвършенствани по иновативни начини, като често се използват и правни празноти или сиви зони между правните норми. Един от тези механизми придоби известност като „SLAPP“ (strategic lawsuits against public participation) или т.нар. дела „шамари“. Терминът означава злоупотреба с или неоснователен съдебен иск, подаден срещу някого само защото е упражнил политическите си права или правото си на изразяване, обикновено във връзка с въпроси от обществен интерес. Целта на SLAPP не е да се търси справедливост, а да се сплашат, заглушат и източат финансовите и физическите ресурси на ответната страна. Така в резултат на SLAPP гражданите са несигурни да изразяват своите опасения, намалява се плурализмът на мненията и се обезкуражава активното гражданско участие.

Теорията е определила пет елемента, които определят какво представлява SLAPP:

- а) Лицето, което предявява иска, и лицето, към което е насочен искът (*ratione personae*);
- б) Предметът на делото (*ratione materiae*);
- в) Неоснователност на иска;
- г) (Предполаганото) намерение на ищеца; и
- д) (Предвиденият) ефект/въздействие на съдебния иск върху жертвата.

SLAPP може да засегне всеки гражданин, който се изказва по обществено значими въпроси. В този смисъл SLAPP действията се разглеждат като инструментализация на правото, която не може да бъде приета в демократичните държави, ръководени от върховенството на правото.

Жертвите на SLAPP трябва да са наясно с нарушението на основните си права и как да получат ефективна съдебна защита в случай на тяхното нарушаване. Такава защита включва, наред с другото, стратегически съдебни производства, включващи права, залегнали в ХОПЕС и ЕКПЧ, като правото на свобода на изразяване, защитено от член 10 от ЕКПЧ и член 11 от ХОПЕС, и правото на справедлив съдебен процес, защитено от член 6 от ЕКПЧ и член 47 от ХОПЕС. Това разбиране допринася за по-последователното изпълнение и прилагане на правото на ЕС и за защитана правата на лицата.

SLAPP представляват пряка заплаха за взаимозависимите ценности на демокрацията, основните права и върховенството на правото - основните ценности на ЕС, залегнали в член 2 от ДЕС. Общественото разбиране на политиките и тяхното въздействие, както и легитимността на законодателните резултати, зависят от открити, дискуссионни процеси, които позволяват значим обществен принос. Възпрепятстването на лицата да изразяват мнение по обществени въпроси или потискането на несъгласните с тях мнения, които не се харесват на влиятелни субекти, пряко подкопава здравословния обществен дискурс.

Осигуряването на стабилен обмен на идеи по обществени въпроси е от решаващо значение за гарантиране на спазването на закона - съществен компонент на върховенството на правото. Независимостта на съдебната власт играе важна роля за ранното идентифициране и евентуалното спиране на SLAPP искове. Въпреки това разграничаването на обоснованите правни действия от SLAPP исковете, които се прикриват под маската на търсене на правна защита, продължава да бъде предизвикателство.

Право на Европейския съюз. Понастоящем правото на ЕС не предвижда изрична и конкретна защита срещу SLAPP. Въпреки това съществуват няколко важни документа, приети от различни институции, които определят политиката на ЕС в тази област.

През 2020 г. в [Плана за действие за европейската демокрация](#) са обявени редица конкретни инициативи за подкрепа и гарантиране на свободата и плурализма на медиите. Една от обявените инициативи е мярка за защита на журналистите и организациите на гражданското общество срещу SLAPP. Използването на SLAPP се увеличава в ЕС, като целите често са изправени пред множество съдебни производства едновременно и в различни юрисдикции.

На 27 април 2022 г. Европейската комисия представя законодателен пакет, състоящ се от [Препоръка \(ЕС\) 2022/758 относно защитата на журналистите и защитниците правата на човека, които се ангажират с участието на обществеността, от стратегически съдебни производства \("стратегически съдебни производства, насочени срещу участието на обществеността"\)](#) и Предложението за Директива на ЕП и на Съвета относно защитата на лицата, ангажирани в участието на обществеността, от стратегически съдебни производства ([„стратегически съдебни производства, насочени срещу участието на обществеността“](#))

Понастоящем европейските съзаконодатели все още водят преговори относно съдържанието на директивата. Предложението за директива обаче е подложено на някои критики.

Проектът за директива поражда опасения в различни аспекти. На първо място, фокусът върху дефинирането на „трансграничния“ елемент би ограничил приложното поле на Директивата, и би обезсилил първоначалния акцент на Комисията върху трансграничното значение. Дефиницията за „явно неоснователен“ поставя предизвикателства, тъй като определя нисък стандарт, което прави основното средство за защита – прекратяване на делата на ранен етап – непрактично за професионално изградени случаи. Тежестта на доказване в член 12 е облекчена, като от ищеца се изисква само да обоснове претенцията си, което потенциално възпрепятства прекратяването на делата на ранен етап. Ограничението за обжалване на решенията за предсрочно прекратяване на делото и подчиняването на правата на трети лица за встъпване, особено за НПО, ограничават участието на външни субекти в частни съдебни спорове. Освен това прехвърлянето на присъждането на разноски и обезщетенията за вреди към националните стандарти намалява предложените защиты. Като цяло последният проект на Директивата се критикува поради факта, че липсва общ минимален стандарт и се разчита на държавите членки да приемат набор от процесуални принципи, което поражда опасения относно последователността и ефективността на този инструмент.

Освен това, въпреки усилията на ЕС да регулира трансграничните граждански и търговски спорове чрез [Регламента "Брюксел Ia"](#), се появяват някои критики относно потенциалното използване на делата за клевета в международното частно право. Въпреки че Регламентът има за цел да възпрепятства т.нар "forum shopping" чрез предоставяне на компетентност съобразена с местоживеенето на ответника, той неволно позволява на ищите по дела за непозволено увреждане, деликт или квазиделикт едностранно да избират съда - или местоживеенето на ответника, или „мястото, където е настъпило или може да настъпи вредоносното събитие“ (член 7, параграф 2).

Съдът на ЕС тълкува широко тази втора възможност, особено по дела за клевета, свързани с онлайн публикации. Това тълкуване позволява на ищите да завеждат съдебни дела в множество юрисдикции, до които е достигнало публикуваното съдържание, като търсят обезщетение за вреди в различни съдилища, включително в тези, в които издателят извършва дейност или в които ищецът има значителни интереси (вж. [C-251/20](#); [C-509/09](#)). Това широко тълкуване, особено в ерата на цифровите медии, предоставя на ищите широки възможности да прилагат стратегически съдебни тактики и да се насочват към ответниците в множество юрисдикции, понякога различни от местоживеенето на ответника. Така на практика ищите изчерпват тези възможности именно чрез SLAPP.

Освен Брюксел Ia, отсъствието на делата за клевета от приложното поле на [Регламента „Рим II“](#), който урежда стълкновенията на закони при извъндоговорни задължения по граждански и

търговски дела, също отдава съществено значение на избора на юрисдикция. Този избор не само определя мястото на разглеждане на делото, но и диктува материалното право, което се прилага към него.

Исключването на клеветата от обхвата на Регламент "Рим II", съчетано с широките възможности, предоставени от Регламент "Брюксел Ia" за избор на съд при трансгранични дела за клевета, може да насърчи среда, благоприятстваща търсенето на съд и т.нар. „forum shopping” по делата за клевета. Тази ситуация позволява на ищците да избират юрисдикции с по-ниски стандарти по отношение на свободата на печата или свободата на изразяване. Този въпрос е подчертан в работния документ, придружаващ предложението на Комисията за директива срещу SLAPP. В него се набляга на изострянето на проблема със SLAPP поради търсенето на „удобни” съдилища, особено поради факта, че някои юрисдикции в ЕС се възприемат като по-благоприятни за ищците от други.

Поради това някои експерти и заинтересовани страни се застъпват за реформи както в Регламента "Рим II", така и в Регламента "Брюксел I" като допълваща и необходима мярка за ефективна борба срещу SLAPP. В своя План за действие за европейска демокрация, Европейската комисия се ангажира да проучи внимателно трансграничните измерения на SLAPP по отношение на оценката на Регламенти "Рим II" и "Брюксел Ia" през 2022 г.

Допълнителна литература

- European Parliament (2023), [Strategic lawsuits against public participation](#) (SLAPPs), Strasbourg 2023
- Coalition Against SLAPPs in Europe (2022), [CASE: Expert Brief on the European Commission's EU anti-SLAPP Proposal](#).
- Dr Justin Borg-Barthet (2020), [Advice concerning the introduction of anti-SLAPP legislation to protect freedom of expression in the European Union](#), Center for Private International Law

Други инструменти

ЕСПЧ е установил някои принципи в своята съдебна практика по дела за клевета, които са тясно свързани със SLAPP и биха могли да дадат някои насоки за начина, по който могат да се водят подобни дела:

- **Принцип на общественния интерес:** публикациите, които допринасят за дебат по въпрос от обществен интерес или от общ интерес, се ползват с по-висок праг на защита.

Вж.: [Jersild v. Denmark](#), Appl. No. 15890/89, judgment of 23 September 1994; [Sunday Times v. the United Kingdom](#), Appl. No. 6538/74, judgment of 26 April 1979; [Thorgeir Thorgeirson v. Iceland](#), Appl. No. 13778/88, judgment of 25 June 1992.; [Goodwin v. UK](#), Appl. No. 17488/90, judgment of 27 March 1996.

- **Принцип на по-висока толерантност към публичните лица:** границите на допустимата критика са по-широки за публичните лица, особено за политиците, държавните служители и работниците.

Вж.: [Lingens v. Austria](#), Appl. No. 9815/82, judgment of 08 July 1986.

- **Принцип на добросъвестност:** когато отразяват въпрос от обществен интерес, от журналистите се очаква да действат добросъвестно и да предоставят точна и надеждна информация в съответствие с журналистическата етика. Ако тези изисквания са изпълнени, те не трябва да бъдат обект на непропорционални очаквания по отношение на журналистическите си задължения:

Вж.: [Bladet Tromsø v. Norway](#), Appl. No. 21980/93, judgment of 09 July 1998; [Thoma v. Luxembourg](#), Appl. No. 38432/97, judgment of 29 March 2001.

- **Принцип на разглеждане на твърденията в контекст.**

Вж.: [Morice v. France](#), Appl. No. 29369/10, judgment of 24 April 2015; [Roland Dumas v. France](#), Appl. No. 34875/07, judgment of 15 July 2010.

Делото [Steel and Morris v. UK](#) [жалба № 68416/01, решение от 15 февруари 2005 г.] може да се класифицира като типично дело SLAPP, в което са установени по-конкретни принципи:

- Неправителствените организации и активистите се ползват със защита, подобна на тази на представителите на пресата;
- Държавата има положително задължение да предостави възможност за правна помощ на обвиняемите, които не могат да покрият разходите по производството, за да се осигури равенство на страните;
- Прекомерното обезщетение може да бъде основание да се счита намесата за непропорционална.

Концепцията за „злоупотреба с процеса/правото“ също може да бъде от значение, когато става въпрос за SLAPP.

Допълнителна литература

- Bayer J., Bard P. and Chun Luk N., (2021), [Strategic Lawsuits Against Public Participation \(SLAPP\) in the European Union. A comparative study, EU-CITIZEN, Academic Network on European Rights](#), 30 June 2021, p. 28-36, p.36-41.

Съдебна практика

Поради липсата на законодателство срещу SLAPP на европейско равнище и сравнително слабо развитата правна рамка на национално равнище, Съдът на ЕС все още няма богата съдебна практика.

Липсата на ясни случаи на SLAPP не означава, че проблемът не съществува. Често се създава смразяващ ефект чрез неформални методи, като например корпоративни адвокати и политици, които заплашват журналисти или гражданско общество със съдебни действия. Не всички мишени на SLAPP се осмеляват да се изправят пред съда. Някои предпочитат да се споразумеят извънсъдебно, за да избегнат съдебната система и медийния контрол.

Примерът с делото *Steel and Morris*, посочено по-горе, е забележителен. Делото се отнася до действия на McDonald's срещу двама активисти на НПО. Компанията Макдоналдс, известна със своя модел на предлагане на изгодни споразумения, е правила подобни предложения на

критични журналисти в миналото. В този случай активистите са избрали да заведат делото си пред ЕСПЧ, което е довело до съдебна битка, продължила от 1986 г. до 2005 г.

За първи път ЕСПЧ споменава понятието SLAPP на 15 март 2022 г. в решението си [ООО Memo V. Russia](#).

Делото се отнася до граждански иск за клевета, заведен от руски регионален държавен орган срещу медийна компания. На медийното дружество е наредено да публикува на уебсайта си опровержение, че е публикувало неверни твърдения, уронващи репутацията на ищеца. ЕСПЧ установява, че макар гражданските производства за клевета да са достъпни за частни или публични дружества, за да защитят репутацията си, това не може да се отнася за голям, финансиран от данъкоплатците орган на изпълнителната власт, какъвто е ищецът по това дело. Той решава, че намесата в правото на медийното дружество на свобода на изразяване, гарантирано от член 10 от Европейската конвенция за правата на човека, не е била оправдана от „легитимна цел“, тъй като руският регионален държавен орган не е могъл да се позовава на „защитата на репутацията и правата на другите“, както е изброено в член 10 § 2 от ЕКПЧ.

ЕСПЧ констатира, че допускането на изпълнителните органи да завеждат дела за клевета срещу представители на медиите представлява прекомерна и непропорционална тежест за медиите и може да има неизбежен смразяващ ефект върху медиите при изпълнението на тяхната задача на разпространител на информация и обществен страж.

[ООО Memo V. Rusia](#), жалба № 2840/10, решение от 15 март 2022 г., точка 45 (на

Изследвания и анализи

Точна и актуална информация за SLAPP може да бъде намерена на [уебсайта](#) Coalition Against SLAPP In Europe (CASE). CASE е коалиция от неправителствени организации от Европа, обединени в признаването на заплахата, която SLAPP представляват за обществените наблюдатели. Коалицията често публикува трудове и проучвания за SLAPP в Европа и експертни становища относно политиката и правните действия срещу SLAPPs. Други заинтересовани страни също провеждат изследвания относно последиците от SLAPP в Европа. Такова е [проучването на](#)²¹ Комитета JURI, в което се съдържа анализ на правните определения на SLAPP, съображенията за правата на човека и съвместимостта със законодателството на ЕС.

Повечето проучвания показват, че SLAPP представляват нарастваща загриженост в Европа и че оказват значително въздействие върху функционирането на демократичните институции; липсва осведоменост и обучение сред съдебната власт относно начините за предотвратяване и справяне с SLAPP.

Ориентировъчна литература

- (2023) [SLAPPs: A Threat to Democracy Continues to Grow. A 2023 Report Update, Coalition Against SLAPPs in Europe](#), July 2023.

²¹ На английски език

- (2022) [Shutting Out Criticism: How SLAPPs Threaten European Democracy](#). A Report by CASE, Coalition Against SLAPPs in Europe, arch 2022.
- (2022) [SLAPPs Against Journalists Against Europe. Media Freedom Rapid Response](#), Article 19, March 2022.
- Borg-Barthed J., et. al. (2021), [The Use of SLAPPs to Silence Journalists, NGOs and Civil Society](#), European Parliament, June 2021.

От академична гледна точка едно от най-изчерпателните изследвания на SLAPP е „[Стратегически искове срещу участието на обществеността \(SLAPP\) в Европейския съюз. Сравнително изследване](#)“.²² В това изследване се анализира кои правни разпоредби (граждански, наказателни, административни или други) са склонни да бъдат използвани неправомерно за инициране на SLAPP, както и при какви условия подобни съдебни дела могат да имат смразяващ ефект за свободата на изразяване. Изследването предоставя списък с основания на факти препоръки, включително за това как законодателите на ЕС биха могли да се справят със SLAPP в рамките на правомощията на Европейския съюз

Допълнителна литература

- Bayer J., Bard P. and Chun Luk N., (2021), [Strategic Lawsuits Against Public Participation \(SLAPP\) in the European Union. A comparative study, EU-CITIZEN, Academic Network on European Rights](#), 30 June 2021
- Bayer J., Bard P., Chun Luk N, Vosyliute L. (2020), [Ad-hoc Request. SLAPP in the EU Context](#), Academic Network on European Rights, May 2020.

II. Защитници на правата на човека

Защитниците на правата на човека (ЗПЧ) са лица, групи и органи на обществото, които насърчават и защитават общопризнатите права на човека и основните свободи. Защитниците на правата на човека се стремят да насърчават и защитават гражданските и политическите права, както и да насърчават, защитават и реализират икономическите, социалните и културните права. ЗПЧ също така насърчават и защитават правата на членовете на уязвими групи, като например общности на коренното население. Определението не включва лица или групи, които извършват или разпространяват насилие.

Според Европейската комисия ЗПЧ, заедно с организациите на гражданското общество, са от съществено значение за конституционните демократични общества, за вдъхването на живот и за защита на ценностите, залегнали в член 2 от Договора за Европейския съюз и в Хартата. Въпреки мерките, предприети от някои държави членки и ЕС за защита, подкрепа и овластяване на ЗПЧ, те все по-често се сблъскват с предизвикателства, свързани с различни правни, административни и политически пречки.

Европейският парламент постоянно изразява опасения относно нападенията и заплахите, насочени срещу правозащитниците и техните семейства в световен мащаб, като осъжда нарастването на нападенията срещу семействата, общностите и адвокатите на ЗПЧ и призовава

²² На английски език.

ЕС и държавите членки да включат насилието срещу ЗПЧ в своите политики за управление на кризи, да осигурят ефективната им защита, когато те се нуждаят от нея, и да увеличат предоставянето на временна закрила и подслон на изложените на риск ЗПЧ и техните семейства.

По подобен начин Съветът на Европейския съюз предлага действия за създаване на безопасна и благоприятна среда и за подкрепа и защита на ЗПЧ, включително чрез предоставяне на подкрепа във визовите процедури и укрепване на механизмите за временно преместване.

Понастоящем правото на ЕС не предоставя специална правна защита на ЗПЧ. Въпреки това много държави членки са предприели мерки за защита на такива лица, когато те са изложени на риск. Тези мерки варират от всеобхватни програми за приемане и настаняване на ЗПЧ до по-специфични мерки, насочени към конкретни категории ЗПЧ.

Право на Европейския съюз

Правото на ЕС не предоставя изрична и конкретна защита на защитниците на правата на човека. Въпреки това съществуват няколко важни документа, приети от различни институции, които определят политиката на ЕС в тази област.

Подкрепата за ЗПЧ е един от основните приоритети на външната политика на ЕС в областта на правата на човека. Приетите през 2008 г. [Насоки на ЕС относно защитниците на правата на човека](#)²³ потвърждават, че правозащитниците са естествени и незаменими „съюзници“ в насърчаването на правата на човека и демократизацията в съответните държави. Подпомагането на активисти за правата на човека е вероятно най-видимата от дейностите на ЕС в областта на правата на човека, която има пряко въздействие върху хората. След приемането на насоките се съобщава за все по-голям брой общи инициативи в рамките на ЕС за защита и подкрепа на правозащитниците, а правозащитниците и организациите на гражданското общество все повече се признават за ключови партньори за изпълнение на мисиите на ЕС.

Целта на насоките е да се предоставят практически предложения за подобряване на действията на ЕС по този въпрос. Насоките могат да се използват при контакти с трети държави на всички равнища, както и на многостранни форуми посветени на правата на човека, за да се подкрепят и засилят текущите усилия на Съюза за насърчаване и поощряване на зачитането на правото на защита на правата на човека. Те предвиждат и интервенции от страна на Съюза в полза на правозащитници, изложени на риск, и предлагат практически средства за подкрепа и подпомагане на правозащитниците.

Успоредно с това Европейският парламент също се превърна във важен участник в подкрепата за ЗПЧ. Подкомисията по правата на човека на Европейския парламент редовно организира изслушвания и дискусии с участието на правозащитници с оглед приемането на доклади и резолюции. В [доклада от 2010 г. относно политиките на ЕС в полза на защитниците на правата на човека](#)²⁴ ("Докладът Хаутала") е направен преглед на изпълнението на насоките и са представени няколко предложения за по-ефективна политика спрямо ЗПЧ.

²³ На английски език.

²⁴ На английски език.

Други международни инструменти

Освен ЕС, няколко големи международни организации са превърнали защитата на ЗПЧ в свой основен приоритет, като са издали свои собствени насоки и/или са създали специални механизми за наблюдение в подкрепа на работата на ЗПЧ.

През 1998 г. **Организацията на обединените нации** приема [Декларация за защитниците на правата на човека](#).²⁵ Декларацията се основава, консолидира и отразява международното право, свързано с насърчаването, закрилата и защитата на правата на човека. В нея се определят правата и отговорностите на държавите, правозащитниците и всички участници в обществото за осигуряване на безопасна и благоприятна среда за насърчаване и защита на правата на човека и основните свободи. За да насърчи ефективното прилагане на декларацията, Комисията на ООН по правата на човека създава мандат на специален докладчик за положението на ЗПЧ. В допълнение към популяризирането на декларацията, специалният докладчик е упълномощен да проучва тенденциите, развитието и предизвикателствата по отношение на правото на насърчаване и защита на правата на човека, да препоръчва ефективни стратегии за по-добра защита на правата на човека и да предприема последващи действия по тези препоръки, да търси, получава, разглежда и реагира на информацията относно положението на ЗПЧ, да интегрира перспективата на пола с особен акцент върху жените - ЗПЧ, да координира действията си с други съответни структури на ООН и да докладва ежегодно на Съвета по правата на човека и на Общото събрание. Всяка година специалният докладчик представя два тематични доклада, в които се разглеждат по-подробно конкретни теми или тенденции и се предоставят насоки и препоръки на държавите - членки на ООН, предприятията, организациите на гражданското общество и други заинтересовани страни. Последните тематични доклади са посветени на жените - ЗПЧ, ЗПЧ, работещи по проблемите на корупцията и миграцията, смъртните заплахи и убийствата на ЗПЧ, дългосрочното им задържане и др. Специалният докладчик също така провежда посещения в държави и изпраща съобщения (официални писма) до правителства и други участници, в които изразява загриженост относно предполагаеми нарушения.

Допълнителна литература

- United Nations Special Rapporteur on the Situation of HRDs (2021), [Final Warning: Death Threats and Killings of Human Rights Defenders](#), New York, United Nations, 22 February 2021.
- United Nations Special Rapporteur on the Situation of HRDs (2022), [States in Denial: The Long-Term Detention of Human Rights Defenders](#), New York, United Nations, 14 October 2021.
- United Nations Special Rapporteur on the Situation of HRDs (2022), [At the Heart of the Struggle: Human Rights Defenders Working against Corruption](#), New York, United Nations, 11 March 2022.
- United Nations Special Rapporteur on the Situation of HRDs (2022), [Refusing To Turn Away: Human Rights Defenders Working on the Rights of Refugees, Migrant and Asylum-Seekers](#), New York, United Nations, 13 October 2022.

²⁵ На английски език.

- United Nations Special Rapporteur on the Situation of HRDs (2023), [Pathways to Peace: Women Human Rights Defenders in Conflict, Post-Conflict and Crisis-Affected Settings](#), New York, United Nations, 12 October 2023.

През 2008 г. **Съветът на Европа** приема собствена [Декларация относно действията на Съвета на Европа за подобряване на защитата на защитниците на правата на човека и насърчаване на тяхната дейност](#).²⁶ Подкрепата за работата на защитниците на правата на човека, тяхната защита и развитието на благоприятна среда за тяхната дейност са в основата на мандата на комисаря по правата на човека на Съвета на Европа. Комисарят подпомага държавите членки в изпълнението на техните задължения в това отношение, като предоставя съвети и препоръки. Комисарят и неговата служба повдигат въпроси, свързани с работната среда на правозащитниците, и случаи на лица, изложени на риск, чрез диалог с властите и публично, включително и чрез медиите. Те са се намесвали пред Европейския съд по правата на човека по редица дела, свързани със защитници на правата на човека. Комисарят и неговата служба поддържат редовни контакти и обмен с широк кръг ЗПЧ, включително и под формата на кръгли маси, като ги считат за естествени партньори на Съвета на Европа. След всяка кръгла маса комисарят публикува доклад, в който се изтъкват основните въпроси, повдигнати от участниците, последвани от препоръки за преодоляване на установените предизвикателства.

Допълнителна литература

- Council of Europe (2019), [Human Rights Defenders in the Council of Europe Area: Current Challenges and Possible Solutions](#), Strasbourg, Council of Europe, 29 March 2019.
- Council of Europe (2021), [European countries should lift the taboo on Afrophobia and start addressing this phenomenon](#), Strasbourg, Council of Europe, 19 March 2021.
- Council of Europe (2021), [Environmental Rights Activism and Advocacy in Europe: Issues, Threats, Opportunities](#), Strasbourg, Council of Europe, 31 March 2021.
- Council of Europe (2021), [Human rights of LGBTI people in Europe: current threats to equal rights, challenges faced by defenders, and the way forward](#), Strasbourg, Council of Europe, 8 December 2021.
- Council of Europe (2023), [Human Rights Defenders in the Council of Europe Area in Times of Crises](#), Strasbourg, Council of Europe, 23 March 2023.

През 2014 г. **Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа (ОССЕ)** публикува свои собствени [Насоки за защита на защитниците на правата на човека](#).²⁷ Насоките се основават на ангажиментите на ОССЕ и на общопризнатите стандарти за правата на човека, които участващите държави са поели ангажимент да спазват и на ключови международни инструменти, свързани със защитата на ЗПЧ. Насоките не установяват нови стандарти и не се стремят да създават "специални" права за правозащитниците, а се съсредоточават върху защитата на правата на човека на онези, които са изложени на риск в резултат на работата си

²⁶ На английски език.

²⁷ На английски език.

в областта на правата на човека. Документът определя общите принципи, които са в основата на защитата на ЗПЧ и предлага конкретни препоръки за това как да се защитят физическата неприкосновеност, свободата, сигурността и достойнството на тези лица (включително защита от заплахи, нападения и други злоупотреби, защита от съдебен тормоз, криминализиране, произволен арест и задържане, както и противодействие на стигматизацията и маргинализацията). Документът предлага също и начини за създаване на безопасна и благоприятна среда, подходяща за работа в областта на правата на човека (свобода на мнението и изразяването му и на информацията, свобода на мирните събрания, свобода на сдружаване и право на създаване, присъединяване и ефективно участие в НПО, право на участие в обществените дела, свобода на движение и работа в областта на правата на човека в рамките на страната и извън нея, право на личен живот, право на достъп и комуникация с международни органи и др.). Изпълнението на насоките през първите две години след публикуването им беше оценено от Службата на ОССЕ за демократични институции и права на човека (СДИПЧ). Докладът за оценка на изпълнението на насоките съдържа преглед и анализ на общите тенденции, предизвикателства и добри практики, свързани със защитата на ЗПЧ, в региона на ОССЕ и предлага препоръки за преодоляване на установените пропуски в защитата. СДИПЧ също така следи за изпълнението на насоките, като извършва оценки за отделните държави. През 2018 г. и 2019 г., като част от първия цикъл на специфични за всяка държава оценки, СДИПЧ посети Чешката република, Грузия, Италия, Монголия и Черна гора, за да проучи положението на ЗПЧ и да установи пропуските, предизвикателствата и добрите практики в тяхната защита.

Допълнителна литература

- Organisation for Security and Cooperation in Europe (2017), ["The Responsibility of States": Protection of Human Rights Defenders in the OSCE Region \(2014-2016\)](#), Warsaw, OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, 14 September 2017.
- Organisation for Security and Cooperation in Europe (2021), [The Situation of Human Rights Defenders in Selected OSCE Participating States](#), Warsaw, OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, 28 July 2021.

Правни изследвания

През 2014 г. Международната служба за правата на човека (МСПЧ) осъществи мащабен изследователски проект за правното признаване и защита на ЗПЧ в националното законодателство. Той обхваща повече от четиридесет юрисдикции от всички региони и широк спектър от правни традиции. Докладът е разделен на четири основни раздела. Първият раздел прави общ преглед и представя основните констатации по отношение на естеството и степента на правно признаване и защита на ЗПЧ на национално равнище. Вторият раздел обобщава редица констатации относно законите с общо приложение, които насърчават и защитават работата на ЗПЧ. В третия раздел се посочват видовете национални закони и политики, които възпрепятстват или ограничават работата на ЗПЧ и които следва да бъдат преразгледани и изменени или отменени, за да се гарантира, че те могат да работят в безопасна и благоприятна среда. В последния раздел са изложени основните констатации и препоръки за разработването, приемането и реформирането на националните закони, за да се гарантира, че

правозащитниците могат да работят в безопасна, благоприятна и благоприятстваща правна среда. Въз основа на това изследване МСПЧ изготви модел на закон за признаване и защита на ЗПЧ и интерактивна карта, показваща държавите, в които е налице развитие на правните инструменти (закони, политики, механизми за защита и насоки) в тази област.

Допълнителна литература

- Lynch, P., Sinclair, M., Kolasieńska, M. and Ineichen, M. (2014), [From Restriction to Protection: Research Report on the Legal Environment for Human Rights Defenders and the Need for National Laws to Protect and Promote Their Work](#), Geneva, International Service for Human Rights, 20 November 2014.
- International Service for Human Rights (2023), [Model Law for the Recognition and Protection of Human Rights Defenders](#), Geneva, International Service for Human Rights, January 2017.
- International Service for Human Rights (2023), [Map of States with National Legal Protection for HRDs](#), Geneva, International Service for Human Rights.

➤

Международната неправителствена организация Protection International разработи и редовно актуализира база данни за националните публични политики за защита на ЗПЧ. [Обсерваторията FOCUS за публични политики за защита на правозащитниците](#) е онлайн платформа,²⁸ насочена към наблюдение, анализ и популяризиране на добрите практики в развитието на политиките, които правителствата и други държавни органи приемат за защита на ЗПЧ и тяхното право на защита на правата на човека в световен мащаб.

Няколко изследвания разглеждат политиките на ЕС, насочени към улесняване на мобилността на ЗПЧ към и в рамките на ЕС. През 2021 г. Институтът CEELI публикува документ, в който се разглеждат правните и практическите пречки, с които се сблъскват ЗПЧ, когато кандидатстват за визи за влизане в ЕС. Документът се основава на правни изследвания, отговори от проучвания, проведени от самоопределили се като ЗПЧ, и задълбочени интервюта със ЗПЧ относно техния опит при пътуване и кандидатстване за виза. В него се прави преглед на визовия режим на ЕС и предизвикателствата, пред които са изправени ЗПЧ, както и препоръки за промени, които биха могли да подобрят този процес по начин, който да отговаря по-добре на нуждите на тези лица, докато се борят за правата на човека в съответните си държави. Успоредно с публикуването на документа институтът CEELI пусна документален филм, представящ действителен случай на адвокат по правата на човека и неговите пътувания до Европа, както и подборка от казуси, описващи конкретни предизвикателства, пред които са изправени лицата, работещи в областта на правата на човека, кандидатстващи за визи.

Допълнителна литература

- Meloni, A., Gaspar, J. and Feruz, A. (2021), [Human Rights Defenders in EU Visa Policy: Recommendations for Reform](#), Prague, CEELI Institute, 25 May 2021
- CEELI Institute (2021), [Human Rights Defenders: Advocacy Video](#), Prague, CEELI Institute, 25 May 2021

²⁸ На английски език.

- CEELI Institute (2021), [HRD Stories: The Challenge of the Schengen Information System: Lack of Transparency](#), Prague, CEELI Institute, 13 September 2020
- CEELI Institute (2021), [HRD Stories: The Challenge of Stigma: Passport Stamped with Refusal Without Explanation](#), Prague, CEELI Institute, 13 September 2020
- CEELI Institute (2021), [HRD Stories: The Challenge of Applying via Visa Centre](#), Prague, CEELI Institute, 19 October 2020
- CEELI Institute (2021), [HRD Stories: The Challenge of Single-Entry Visas for HRDs](#), Prague, CEELI Institute, 11 November 2020
- CEELI Institute (2021), [HRD Stories: The Challenge of Applications Reviewed by Proxy Consulate](#), Prague, CEELI Institute, 19 December 2020



По искане на Европейския парламент Агенцията на ЕС за основните права публикува [доклад относно защитата на изложените на риск лица, занимаващи се с правата на човека](#),²⁹ в който се посочва как лицата, занимаващи се с правата на човека, могат да влязат и да останат в ЕС, когато се нуждаят от защита. В доклада се обяснява кои са защитниците на правата на човека, какви права и отговорности имат те, на какви рискове са изложени и следователно какви нужди от преместване могат да имат. След това той представя ролята на ЕС и правото на ЕС по отношение на правозащитниците и описва съществуващите възможности за улесняване на влизането и престоя на правозащитниците в ЕС. Посочени са и съществуващите практики за мобилност и преместване на защитници на правата на човека в държавите-членки на ЕС и извън тях. Накрая се посочват конкретни начини, по които ЕС и неговите държави членки биха могли да улеснят влизането и престоя в ЕС на ЗПЧ, така че те да могат да продължат работата си в областта на правата на човека в собствените си страни и общности в дългосрочен план.

Допълнителна литература

- За преглед на възможностите за влизане на правозащитници на територията на ЕС по държави вж. [проучванията по държави](#),³⁰ поръчани от FRA като информационен материал за сравнителен анализ за проекта „Актуална информация за развитието на гражданското пространство в ЕС“.

Механизми за защита и подкрепа. На равнище ЕС основният механизъм за подкрепа и защита на хората с увреждания е ProtectDefenders.eu. Механизмът се ръководи от консорциум от 12 неправителствени организации, работещи в областта на правата на човека и предоставя различни услуги за подкрепа на правозащитниците, включително постоянен механизъм за бързо реагиране за предоставяне на спешна помощ, и практическа подкрепа на застрашените правозащитници, техните семейства и работата им, програма за временно преместване на застрашените правозащитници, за да се преместят в рамките на страната си, в рамките на техния регион или в чужбина в случай на спешна заплаха, подкрепа за създаването на приюти за ОЧР в риск, платформа за обмен на заинтересовани страни, работещи по временното преместване на ОЧР, обучение, финансова подкрепа, придружаване и изграждане на капацитет

²⁹ На английски език.

³⁰ На английски език.

за ОЧР и местни организации и други. ProtectDefenders.eu поддържа и индекс на сигналите: инструмент за мониторинг, който допринася за картографирането на нарушенията, извършени спрямо ОПЧ, за да илюстрира мащаба на репресиите и натиска, на които са подложени в световен мащаб.

Допълнителна литература

- ProtectDefenders.eu (2023), [Practical Support for Defenders at Risk: Urgent Helpdesk](#).
- ProtectDefenders.eu (2023), [The Temporary Relocation Programme](#).
- ProtectDefenders.eu (2023), [Index of Alerts](#).

Съдебна практика

Поради липсата на изрични правни разпоредби на ниво ЕС и сравнително слабо развитата правна рамка на национално равнище, Съдът на ЕС не разполага с релевантна съдебна практика относно защитниците на правата на човека.

Има обаче един случай, в който защитата на тези лица е повдигната като аргумент в независим правен анализ, предназначен да информира Съда за висящото производство, въпреки че впоследствие не е взет предвид при постановяване на решението. По [дело C-821/19, Европейска комисия/Унгария](#), СЕС обявява, че Унгария не е изпълнила задълженията си по правото на Съюза, като в частност е криминализирала в националното си право действията на всяко лице, което в рамките на организационна дейност оказва съдействие за подаване на молба за убежище на нейна територия, когато може да се докаже по несъмнен начин, че това лице е знаело, че тази молба не може да бъде приета съгласно това право.

Нито Европейската комисия в жалбата си, нито генералният адвокат в заключението си изрично се позовават на защитата на защитниците на правата на човека. Това беше направено чрез независим правен анализ, изготвен безвъзмездно от водещата международна правна фирма Freshfield Bruckhaus Deringer LLP and Robert Kirkness of Thorndon Chambers от името на Международната служба за правата на човека (Швейцария) и Правно-информационния център за НПО (Словения). Въпреки че двете организации не бяха официално упълномощени да встъпят в производството и следователно анализът само регистрира тяхната позиция по отношение на делото, той включва подробен анализ, в който се заключава, че унгарското законодателство, криминализиращо помощта за търсещите убежище и "нелегалните" мигранти, нарушава задължението на страната да създаде и поддържа благоприятна среда за ЗПЧ. Анализът прави пряка връзка между създаването и поддържането на ефективна правна рамка за търсещите убежище и правната защита на защитниците на правата на човека.

Ето защо Съдът на ЕС следва да се ръководи от тези инструменти [Декларацията на ООН за защитниците на правата на човека и Насоките на ЕС относно защитниците на правата на човека] при разбирането и тълкуването на задълженията на държавите членки по Директивата за процедурите за убежище и Директивата за условията на приемане, включително като изрично посочи задълженията на държавите членки да защитават и улесняват работата на лицата, които могат да бъдат квалифицирани като "защитници на правата на човека", като необходима част от правната рамка, която разчита на способността на тези лица да предоставят определени услуги на търсещите убежище. Непризнаването на взаимовръзката между създаването и поддържането на реална и ефективна правна рамка за търсещите убежище в ЕС и необходимостта от предоставяне на правна закрила на лицата, които могат да бъдат квалифицирани като защитници на правата на човека, би създавало риск някои държави-членки да се опитат да изпълнят задълженията си чрез повърхностни мерки, които не правят съответните права ефективни на практика. Още по-лошо е, че в настоящия случай Унгария е въвела вътрешни закони, насочени срещу такива лица и тяхната дейност, в опит да подкопае ефективното действие на правната рамка за убежище, която те са длъжни да създадат и поддържат по силата на правото на ЕС.

Забележки по дело C-821/19, Европейска комисия срещу Унгария, Международна служба за

Освен това в анализа се излагат подробни аргументи защо някои разпоредби на закона представляват незаконно ограничаване на правото на свобода на сдружаване, свобода на изразяване и свобода на движение на ЗПЧ, като се заключава, че:

„като налага ограничения и криминализира дейностите на НПО и ЗПЧ, ангажирани в подкрепа на предоставянето на убежище, унгарското законодателство в областта на убежището също нарушава правата на търсещите убежище" и че „като криминализира дейностите на защитниците, Унгария нарушава и се стреми да наруши правата на защитаваните лица".

От друга страна, ЕСПЧ е разгледал няколко дела, свързани със защитници на правата на човека. По някои от тези дела комисарят на СЕ по правата на човека се е намесил пред Съда в изпълнение на мандата си да подкрепя работата на ЗПЧ, тяхната защита и развитието на благоприятна среда за тяхната работа.

По делото [Cavala v. Turkey](#) жалбоподателят, турски бизнесмен и ЗПЧ, твърди, че арестът и задържането му не са били оправдани и са били извършени недобросъвестно, и че са били специално насочени срещу него заради дейността му като ЗПЧ и че задържането му в досъдебното производство и продължаването му са имали скрита цел, а именно да го накарат да замълчи като активист на НПО и ЗПЧ, да разубедят други хора да участват в такива дейности и да парализират гражданското общество в Турция. В своята намеса като трета страна Комисарят по правата на човека отбелязва, че „арестът на жалбоподателя, както и първоначалното и продължаващото му задържане без повдигнато обвинение в продължение на повече от 400 дни към момента на изготвяне на настоящото изложение, следва да се разглеждат на фона на непрекъснато нарастващия натиск върху гражданското общество и правозащитниците в Турция през последните години" и че „очевидният произвол на продължаващото му задържане, без да са оповестени доказателства за престъпно деяние и без

да е повдигнато обвинение, и предвид широката дейност на жалбоподателя в областта на правата на човека и изключително мирните му дейности, е засилила чувството за несигурност и усещането, че същото може да се случи на всеки ЗПЧ". В решението си Съдът постановява, че задържането на жалбоподателя представлява нарушение на член 18 от Европейската конвенция за правата на човека и че държавата-ответник трябва да предприеме всички необходими мерки, за да прекрати задържането на жалбоподателя и да осигури незабавното му освобождаване. В мотивите си Съдът изрично отбелязва, че е „установено по несъмнен начин, че мерките, предмет на жалбата по настоящото дело, са преследвали скрита цел, противоречаща на член 18 от Конвенцията, а именно да се накара жалбоподателят да мълчи" и че „с оглед на обвиненията, които са били повдигнати срещу жалбоподателя, той счита, че е вероятно оспорваните мерки да имат възпиращ ефект върху работата на правозащитниците".

Допълнителна литература

- Council of Europe Commissioner for Human Rights (2018), [Third party intervention by the Council of Europe Commissioner for Human Rights in the case of Mehmet Osman Kavala v. Turkey \(Application No 28749/18\)](#), Strasbourg, Council of Europe Commissioner for Human Rights, 20 December 2018г.

По делото [Emin Huseynov v. Azerbaijan](#) жалбоподателят, независим журналист от Азербайджан и председател на местна неправителствена организация, специализирана в защита на правата на журналистите, твърди, че е бил лишен от гражданството си чрез принуда за отказ, което го е превърнало в лице без гражданство. В своята намеса като трета страна комисарят по правата на човека отбелязва, че „предвид миналото на жалбоподателя като виден активист за свободата на медиите и факта, че през 2014 г. срещу него са повдигнати обвинения едновременно с обвиненията срещу редица азербайджански ЗПЧ във връзка с работата им в НПО-та, комисарят счита, че случаят на жалбоподателя представлява важна илюстрация на съществуващите недостатъци в областта на свободата на изразяване, както и на предизвикателствата, пред които са изправени ЗПЧ в тази страна". Комисарят отбелязва още, че „лишаването от гражданство на жалбоподателя не трябва да се разглежда изолирано, а като част от по-широк модел на сплашване на ЗПЧ в Азербайджан и репресии срещу тези, които сътрудничат на международни институции". В решението си Съдът постановява, че лишаването на жалбоподателя от гражданство представлява нарушение на член 8 от Европейската конвенция за правата на човека и за това държавата-ответник трябва да му заплати обезщетение за неимуществени вреди.

Допълнителна литература

- Council of Europe Commissioner for Human Rights (2018), [Third party intervention by the Council of Europe Commissioner for Human Rights in the case of Emin Huseynov v. Azerbaijan \(Application No 1/16\)](#), Strasbourg, Council of Europe Commissioner for Human Rights, 28 September 2018.

По няколко дела, включително делата *Jafarov v. Azerbaijan*, *Mammadli v. Azerbaijan*, *Aliyev v. Azerbaijan* и *Yunusova and Yunusov v. Azerbaijan*, жалбоподателите, ЗПЧ и активисти на гражданското общество от Азербайджан, твърдят, че арестът и задържането им под стража не са били основани на обосновано подозрение и са били извършени с цели, различни от предвидените в Европейската конвенция за правата на човека. По всички тези дела комисарят

по правата на човека се намесва като трета страна, като отбелязва, че в Азербайджан има „ясен модел на репресии срещу лицата, изразяващи несъгласие или критика към властите“, което засяга „особено правозащитниците, но също така журналистите, блогърите и други активисти, които могат да бъдат изправени пред различни обвинения в престъпления, които не са надеждни“. Според комисаря тези обвинения „в голяма степен се разглеждат като опит за заглушаване на засегнатите лица и са тясно свързани със законното упражняване от тяхна страна на правото им на свобода на изразяване“. По всички дела Съдът постановява, че арестът и задържането на жалбоподателите представляват нарушение на чл. 5 и чл. 18 (а в някои случаи и на чл. 3, чл. 6, чл. 8 и чл. 13) от Европейската конвенция за правата на човека и за това държавата-ответник трябва да им заплати обезщетение за имуществени и неимуществени вреди. В мотивите си Съдът отбелязва, че ситуацията на жалбоподателите трябва да се разглежда на фона на арестите на други известни активисти на гражданското общество и правозащитници, които са били задържани и обвинени в подобни криминални деяния, което „отразява модел на произволни арести и задържания на критици на правителството, активисти на гражданското общество и правозащитници чрез репресивни преследвания и злоупотреба с наказателното право в нарушение на член 18“. В някои от случаите Съдът отбелязва също, че „арестът на жалбоподателите е бил придружен от заклеяващи изявления на държавни служители срещу местните НПО и техните ръководители“, които „не се отнасят просто до предполагаемо нарушение на вътрешното законодателство относно НПО и безвъзмездните средства, а по-скоро имат за цел да делегитимират тяхната работа“.

Съдебна практика и допълнителна литература

- European Court of Human Rights (2023), [Yunusova and Yunusov v. Azerbaijan](#), No. 68817/14, 16 July 2020.
- Council of Europe Commissioner for Human Rights (2018), [Third party intervention by the Council of Europe Commissioner for Human Rights in the case of Leyla Yunusova and Arif Yunusov v. Azerbaijan \(Application No 68817/14\)](#), Strasbourg, Council of Europe Commissioner for Human Rights, 16 April 2015.
- European Court of Human Rights (2023), [Aliyev v. Azerbaijan](#), No. 68762/14 and No. 71200/14, 20 September 2018.
- Council of Europe Commissioner for Human Rights (2018), [Third party intervention by the Council of Europe Commissioner for Human Rights in the case of Intigam Aliyev v. Azerbaijan \(Application No 68762/14\)](#), Strasbourg, Council of Europe Commissioner for Human Rights, 16 March 2015.
- European Court of Human Rights (2023), [Mammadli v. Azerbaijan](#), No. 47145/14, 19 April 2018.
- Council of Europe Commissioner for Human Rights (2018), [Third party intervention by the Council of Europe Commissioner for Human Rights in the case of Anar Mammadli v. Azerbaijan \(Application No 47145/14\)](#), Strasbourg, Council of Europe Commissioner for Human Rights, 30 March 2015.
- European Court of Human Rights (2023), [Jafarov v. Azerbaijan](#), No. 69981/14, 17 March 2016.
- Council of Europe Commissioner for Human Rights (2018), [Third party intervention by the Council of Europe Commissioner for Human Rights in the case of Rasul Jafarov v. Azerbaijan \(Application No 69981/14\)](#), Strasbourg, Council of Europe Commissioner for Human Rights, 30 March 2015.

По делото [Ecodefence and others v. Russia](#) 73 руски неправителствени организации и техните директори подават общо 61 жалби относно ограничения на правата им на свобода на изразяване и сдружаване в резултат на категоризирането им като „чуждестранни агенти“, финансирани от „чуждестранни източници“ и извършващи „политическа дейност“ съгласно руския Закон за чуждестранните агенти, приет през 2012 г. Законът изисква руските НПО, за които се смята, че извършват „политическа дейност“ и че са получавали „чуждестранно финансиране“, да поискат регистрация като „чуждестранни агенти“ под заплахата от административни и наказателни санкции, да обозначават публикациите си като произхождащи от организация „чуждестранен агент“, да публикуват информация за дейността си в интернет и да се подчиняват на по-обширни изисквания за счетоводство и отчетност. На руското министерство на правосъдието е предоставено правомощието да вписва организации в регистъра на чуждестранните агенти по своя преценка. Прилагането на Закона за чуждестранните агенти води до налагането на административни глоби, финансови разходи и ограничения на дейността, в резултат на което много организации са ликвидирани заради нарушаване на изискванията или трябва да вземат решение за самоликвидация, тъй като не са в състояние да платят глобите или за да избегнат нови санкции. В своята намеса като трета страна комисарят по правата на човека отбелязва, че е „поразително, че ЗПЧ съставляват най-голямата отделна категория нетърговски организации, регистрирани като чуждестранни агенти (44 или 30 %)“ и че „отрицателните последици от Закона за чуждестранните агенти върху правозащитниците и нетърговските организации повдигат въпроси относно легитимността на ограничителните мерки на държавата в светлината на член 18 от Конвенцията“. В решението си Съдът постановява, че правата на жалбоподателите на свобода на изразяване и сдружаване са били ограничени в нарушение на чл. 11 от Европейската конвенция за правата на човека и за това държавата-ответник трябва да им заплати обезщетение за неимуществени вреди. В мотивите си Съдът се позовава на няколко правни оценки на Закона за чуждестранните агенти, включително спрямо Декларацията на ООН за защитниците на правата на човека и Резолюция 22/6 на Съвета на ООН по правата на човека относно защитата на защитниците на правата на човека (21 март 2013 г.).

Допълнителна литература

- Council of Europe Commissioner for Human Rights (2017), [Third party intervention by the Council of Europe Commissioner for Human Rights in the case of Ecodefence and others v. Russia \(Application No 9988/13 and 48 other applications\)](#), Strasbourg, Council of Europe Commissioner for Human Rights, 5 July 2017.

По делото [Estemirova v. Russia](#) жалбоподателката подава жалба относно отвличането и убийството на сестра ѝ, известна руска правозащитничка и член на управителния съвет на местна неправителствена организация, както и относно ефективността на последвалото разследване. В своята намеса като трета страна комисарят по правата на човека отбелязва, че „убийството на Наталия Естемирова не трябва да се разглежда изолирано, а като част от по-широк модел на убийства и сплашване на правозащитници в Северен Кавказ и по-специално в Чеченската република“. Комисарят отбелязва също така, че „руските власти не са успели да предотвратят и да реагират по подходящ начин на най-сериозните нарушения на правата на човека срещу ЗПЧ в региона на Северен Кавказ“ и че „спиралата на насилие срещу правозащитници

и заклеяването на тяхната работа са имали сериозен смразяващ ефект върху независимата дейност в областта на правата на човека и значително са отслабили способността на ЗПЧ да действат, като по този начин са оказали по-широко негативно въздействие върху защитата на правата на човека в региона". В решението си Съдът постановява, че неуспехът на руските власти да проведат ефективно разследване представлява нарушение на член 2 от Европейската конвенция за правата на човека и за това ответната държава трябва да ѝ плати обезщетение за неимуществени вреди. Въпреки че Съдът не успява да открие достатъчно елементи, които да обосноват презумпцията за участие на държавни служители в инцидента, той изрично признава, че „обстоятелствата по делото не трябва да се разглеждат изолирано от професионалната дейност на Наталия Естемирова като ЗПЧ".

Допълнителна литература

- Council of Europe Commissioner for Human Rights (2017), [Third party intervention by the Council of Europe Commissioner for Human Rights in the case of Svetlana Khusainovna Estemirova against the Russian Federation \(Application No 42705/11\)](#), Strasbourg, Council of Europe Commissioner for Human Rights, 14 March 2016.

III. Защита на лицата, сигнализиращи за нередности

Ефективността на подаването на сигнали за нередности като важен инструмент за предотвратяване и разкриване на злоупотреби, както и за подобряване на прозрачността в обществото, отдавна е призната в много части на света. Въпреки това много хора не подават сигнали, защото не се чувстват защитени и се страхуват от отмъщение, правна отговорност и други неблагоприятни последици както за тях, така и за техните близки. Множество неотдавнашни проучвания и редица утвърдени добри практики показват, че защитата на лицата, подаващи сигнали за нередности, може да насърчи подаването на сигнали и по този начин да улесни предотвратяването и разкриването на нередности, като корупционни практики, измами и различни нарушения на закона.

През последните години все по-голям брой целенасочени **политически инициативи** на международно равнище и на равнище ЕС призовават за по-силна защита на лицата, подаващи сигнали за нарушения.

Организацията **на обединените нации (ООН)** последователно се застъпва за защита на правата на лицата, подаващи сигнали за нередности, като взема предвид разнообразния световен опит в тази област. В член 33 от [Конвенцията на ООН срещу корупцията \(UNCAC\)](#),³¹ приета през 2003 г., страните, подписали UNCAC, се призовават да обмислят възможността за включване във вътрешната си правна система на подходящи мерки за осигуряване на защита срещу неоправдано отношение към всяко лице, което добросъвестно и с основателни причини съобщава на компетентните органи за факти, свързани с правонарушения, установени в съответствие с Конвенцията.

В своята [Препоръка CM/Rec\(2014\)7 относно защитата на лицата, подаващи сигнал за нарушение](#), **Съветът на Европа** насърчава държавите членки да разполагат с нормативна,

³¹ На английски език.

институционална и съдебна рамка, която да защитава правата и интересите на лицата, които в рамките на своята работа докладват или разкриват информация за заплахи или вреди за общественния интерес.

През 2016 г. в своя доклад, озаглавен „Committing to Effective Whistleblower Protection“ ([Ангажимент за ефективна защита на лицата, подаващи сигнали за нередности](#)),³² Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) подчертава значението на защитата на лицата, подаващи сигнали за нередности, за защита на общественния интерес, за насърчаване на културата на отчетност и почтеност както в публичните, така и в частните институции, и за насърчаване на докладването на нередности, измами и корупция, където и да се случват те. В доклада се анализират правните рамки за защита на лицата, подаващи сигнали за нередности, в държавите от ОИСР и се предлагат следващи стъпки за укрепване на ефективна и всеобхватна законова защита на лицата, подаващи сигнали за нередности.

През 2017 г. Европейската комисия публикува доклада [Estimating the economic benefits of whistleblower protection in public procurement](#) (Оценка на икономическите ползи от защитата на лицата, подаващи сигнали за нередности в областта на обществените поръчки).³³ В изследването се прави оценка на загубите в областта на обществените поръчки, дължащи се на липсата на защита на лицата, подаващи сигнали за нередности, в целия ЕС. Изследването анализира още и действителния потенциал на една добре функционираща система за защита на лицата, подаващи сигнали за нередности, за предотвратяване на злоупотреби с публични средства в областта на обществените поръчки, която значително ще надвиши разходите.

Според оценките корупцията в ЕС струва на 120 милиарда евро годишно, което представлява приблизително 1 процент от общия БВП на ЕС. По-конкретно в областта на обществените поръчки рискът от корупция се оценява на 5,3 млрд. евро годишно за ЕС. Защитата на лицата, подаващи сигнали за нередности, които съобщават или разкриват информация за заплахи за общественния интерес, на които са станали свидетели по време на работата си, може да допринесе за борбата с корупцията и за защитата на основните права в ЕС.

Оценка на икономическите ползи от защитата на лицата, подаващи сигнали за

В [съобщението си от 2018 г. за подобряване на защитата на лицата, сигнализиращи за нередности, на равнище ЕС](#), Европейската комисия признава, че разкриването на случаи на нередности, например корупция, както в публичния, така и в частния сектор, е необходима практика, за да се осветят системни нередности, които сериозно вредят на общественния интерес, подкопават демокрацията и благосъстоянието на гражданите. В него се отбелязва, че в някои области вече са въведени елементи на защита на лицата, подаващи сигнали за нередности, в конкретни инструменти на ЕС, но се изтъква, че наличната в ЕС защита на лицата, подаващи сигнали за нередности, е разпокъсана в отделните държави членки и неравномерна в различните области, които са предмет на политики. В съобщението се призовава за осигуряване и засилване на защитата на лицата, които говорят открито, тъй като те често

³² На английски език.

³³ На английски език.

рискуват кариерата си, препитанието си и в някои случаи понасят тежки и дълготрайни финансови, здравни, репутационни и лични последици.

В този контекст Европейската комисия определи **политическа рамка** за засилване на защитата на лицата, подаващи сигнали за нередности, на равнище ЕС, като предложи Директива за защита на лицата, подаващи сигнали за нередности.

Допълнителна литература

- Съвет на Европа (2014 г.), [Препоръка CM/Rec\(2014\)7 на Комитета на министрите до държавите членки относно защитата на лицата, подаващи сигнали за нередности](#), 30 април 2014 г.
- Council of Europe (2022), [Evaluation report on Recommendation CM/Rec\(2014\)7 on the protection of whistleblowers. Protection of Whistleblowers](#), June 2022.
- Council of Europe (2019), [Report, The protection of whistleblowers Challenges and opportunities for local and regional government](#), 3 April 2019.
- International Labor Organization (2020), [The Protection of Whistle-blowers in the Public Service Sector](#), September 2020.
- OECD (201), [Report, Committing to Effective Whistleblower Protection](#), 16 March 2016.
- Office of the Whistleblower Ombuds, [Whistleblower Support Organizations and Legal Resources](#).
- [Списък на научната литература по темата](#).³⁴

Право на Европейския съюз. Понастоящем правото на ЕС предоставя изрична и конкретна защита на лицата, подаващи сигнали за нарушения. С Директива 2019/1937 на ЕС относно защитата на лицата, които подават сигнали за нарушения на правото на Съюза (Директива за сигнализиране на нередности или Директива), в сила от 16 декември 2019 г., се институционализира защитата на лицата, подаващи сигнали за нередности, в рамките на ЕС, което може да има важно въздействие за предотвратяване на измами и корупция, противодействие на тежката престъпност, включително престъпленията срещу околната среда, и насърчаване на устойчивото развитие.

В нея се поставя акцент върху създаването на ефективни, правно защитени канали за обработка на информация и се въвеждат минимални стандарти за защита от отмъщение и правни средства за защита на лицата, които съобщават за нарушения на правото на ЕС и съответното национално законодателство в широк кръг ключови области на политиката.

Редица нарушения на правото на Съюза са включени в **материалния обхват на Директивата**.

(а) нарушения, които се отнасят до **следните области** (определени чрез позоваване на списък с актове на Съюза, съдържащ се в приложението към директивата):

(i) обществени поръчки;

³⁴ На английски език.

- (ii) финансови услуги, продукти и пазари, както и предотвратяване на изпирането на пари и финансирането на тероризма;
- (iii) безопасност на продуктите и съответствие;
- (iv) безопасност на транспорта;
- (v) опазване на околната среда;
- (vi) радиационна защита и ядрена безопасност;
- (vii) безопасност на храните и фуражите, здраве и хуманно отношение към тях;
- (viii) обществено здраве;
- (ix) защита на потребителите
- (x) защита на неприкосновеността на личния живот и личните данни и сигурност на мрежите и информационните системи;

(б) нарушения, засягащи финансовите интереси на Съюза;

(в) **нарушения, свързани с вътрешния пазар**, включително нарушения на правилата на Съюза в областта на конкуренцията и държавната помощ, както и нарушения, свързани с вътрешния пазар, във връзка с действия, които нарушават правилата за корпоративно данъчно облагане, или с договорености, чиято цел е да се получи данъчно предимство, което е в разрез с предмета или целта на приложимото законодателство в областта на корпоративното данъчно облагане.

Успоредно с това държавите членки са оправомощени да разширят обхвата на защитата съгласно националното законодателство до области или действия, които не са обхванати от Директивата. Редица държави, сред които е и България, се възползват от това право.

Директивата изисква да се предостави защита на **възможно най-широк кръг лица**, които, независимо дали са граждани на Съюза или на трети държави, по силата на свързаните си с работата дейности, независимо от естеството на тези дейности, имат привилегирован достъп до информация за нарушения, чието докладване би било в обществен интерес, и които могат да пострадат от репресии, ако ги докладват. Персоналният обхват обхваща лицата със статут на работник, включително държавните служители или лицата със статут на самостоятелно заети лица, акционерите и лицата, принадлежащи към административния, управителния или надзорния орган на дадено предприятие, включително членовете без изпълнителни функции, както и доброволците и платените или неплатените стажанти, всички лица, работещи под надзора и ръководството на изпълнители, подизпълнители и доставчици. Предвижда се още, че мерките за защита на лицата, подаващи сигнали, се прилагат, когато е целесъобразно, и по отношение на: посредници; трети лица, които са свързани с лицата, подаващи сигнали, и които биха могли да пострадат от репресии в контекста на работната среда, като например колеги или роднини на лицата, подаващи сигнали; и юридически лица, които лицата, подаващи сигнали, притежават, за които работят или с които са свързани по друг начин в контекста на работната среда.

За да се осигури ефективно разкриване и предотвратяване на сериозни вреди на обществения интерес, в Директивата се дават **ясни определения** на нарушенията и информация за

нарушенията, вътрешно и външно подаване на сигнал, публично оповестяване, сигнализиращо лице, помощник, контекст, свързан с работата, засегнато лице, отмъщение, последващи действия, обратна връзка, компетентен орган.

За ефективното разкриване и предотвратяване на нарушенията на правото на Съюза е от съществено значение съответната информация да достига бързо до тези, които са най-близо до източника на проблема, които са най-способни да го разследват и имат правомощия да го отстранят, когато това е възможно.

Директивата задължава държавите членки да създадат **вътрешни и външни** канали за подаване на сигнали за нередности за лица, работещи в публичния и частния сектор, както и да запазят поверителността на подалия сигнала. Тя изисква от много публични и частни субекти да въведат свои вътрешни канали, чрез които лицата, решили да подадат сигнал за нередности, да могат да докладват.

Лицата, които подават сигнали се насърчават първо да използват вътрешните канали за докладване и да докладват на своя работодател, ако тези канали са на тяхно разположение и може разумно да се очаква, че ще работят. За юридическите лица от частния сектор задължението за създаване на вътрешни канали за докладване е съизмеримо с техния размер и степента на риска, който техните дейности представляват за обществения интерес. **Всички предприятия с 50 или повече работници са задължени да създават вътрешни канали за докладване, независимо от естеството на техните дейности, въз основа на задължението им да събират ДДС.** След подходяща оценка на риска държавите членки биха могли също така да изискват от други предприятия да създадат вътрешни канали за докладване в конкретни случаи, например поради значителните рискове, които могат да произтекат от техните дейности.

Директивата също така призовава държавите членки да създадат цялостна регулаторна рамка и препоръчва трите вида канали (вътрешни, външни и механизмите за публично оповестяване) да бъдат взаимосвързани и интерактивни.

Ефективното прилагане на Директивата на ЕС за сигнализиране на нарушения зависи от наличието на ефективна национална правна рамка и силна институционална и организационна инфраструктура, както и от по-задълбоченото разбиране на основните ценности на върховенството на правото и демокрацията, включително правото на свобода на изразяване и информация, залегнало в [член 11](#) от Хартата на основните права на ЕС.

Допълнителна литература

- National Whistleblower Center, [The European Union Whistleblower Directive](#).
- Deloitte, [The EU Whistleblower Directive; what does it mean for you? Highlighting legal requirements in a practical manner](#).
- Abazi V., [The European Union Whistleblower Directive: A 'Game Changer' for Whistleblowing Protection?](#), Industrial Law Journal, Vol.49(4), p. 640-656, 2020
- Европейска комисия (2022 г.), [Производства за установяване на нарушения от месец юли: основни решения](#) 15 юли 2022 г.

Процесът на транспониране. Директивата определи 17 декември 2021 г. като краен срок, в който държавите членки трябва да транспонират нейните разпоредби в националните си правни и институционални системи, т.е. да въведат в сила законовите, подзаконовите и административните разпоредби, необходими, за да се съобразят с нея. Въпреки това повечето държави членки (с изключение на Дания и Швеция) закъсняха с приемането на съответните закони за транспониране. Много държави, сред които [България](#) и [Румъния](#), транспонираха Директивата под натиска на процедурите за нарушение, започнати от Европейската комисия през 2022 г.

Забавянето на транспонирането и непълният процес на транспониране са показателни за факта, че практиката на подаване на сигнали за нарушения все още не е утвърдена и не се прилага от много хора, когато станат свидетели на нарушения в контекста на заетостта. Въпреки че преди Директивата много държави членки имаха отделни правни разпоредби по този въпрос, разпръснати в редица нормативни актове или пък събрани в един, стандартите, въведени с Директивата, поставят нови по-високи изисквания.

Независимо от конкретната дата на приемане (най-често през 2022 г. и началото на 2023 г.), почти всички закони за транспониране са влезли в сила съвсем наскоро. В резултат на това в редица държави членки подзаконовата уредба, вътрешните правила, институционалната и организационната инфраструктура за подаване на сигнали и последващи действия, както и системите за защита и мерките за подкрепа на лицата, подаващи сигнали за нередности, все още се развиват. Освен това повечето държави членки, дори и тези, които вече са имали законодателство в тази област, все още нямат опит в прилагането на стандартите на Директивата за сигнализиране на нередности.

Според [Монитора на ЕС за подаване на сигнали за нередности](#),³⁵ създаден от WIN през 2018 г. с цел проследяване на транспонирането на Директивата във всички 27 държави членки, както и според [други налични източници на информация](#),³⁶ до август/септември 2023 г. 25 държави членки на ЕС ще са транспонирали Директивата за подаване на сигнали за нарушения. Транспонирането все още не е приключило само в Естония и Полша.

Някои примери за актуалното състояние:

На 27 януари 2023 г. **България** приема законодателство за подаване на сигнали за нарушения. Законът е в сила от 4 май 2023 г., като по отношение на работодателите от частния сектор, които имат между 50 и 249 работници или служители, той се прилага от 17 декември 2023 г. Комисията за защита на личните данни (КЗЛД) е определена като външен механизъм за получаване и обработване на сигнали за нарушения. КЗЛД е упълномощена да препраща получените сигнали на компетентния орган в зависимост от техния предмет. Компетентните органи са изчерпателно изброени в закона. Омбудсманът е натоварен със задачата да извършва периодични проверки на дейността на КЗЛД.

Полша все още не е транспонирала Директивата. През февруари 2023 г. Европейската комисия реши да сезира Съда на Европейския съюз за това, че Полша, заедно с други държави членки,

³⁵ На английски език.

³⁶ На английски език.

не е транспонирали и не е уведомила за националните мерки за транспониране на Директивата на ЕС относно сигнализирането за нарушения.

На 13 декември 2022 г. **Румъния** приема нов закон за подаване на сигнали за нарушения, който влиза в сила от 22 декември 2022 г. (предишният Закон за защита на държавните служители при разкриване на информация беше приет през 2004 г.). На 28 март 2023 г. е обнародван и влиза в сила нов закон за изменение на румънската правна уредба за подаване на сигнали за нарушения. Със закона се изменят разпоредбите относно анонимното сигнализиране, които бяха са оценени като твърде строги. Компетентни да получават сигнали за нарушения на закона, са публични органи и институции, които са упълномощени да получават и разглеждат сигнали, свързани с нарушения на закона, в съответствие с тяхната сфера на компетентност, както и Националната агенция за интегритет или други органи и публични институции, на които Агенцията изпраща сигналите за разглеждане.

Основната **цел** след транспонирането на Директивата е да се подкрепи правилното и адекватно прилагане на съществуващото или новоприетото национално законодателство, с което се транспонира Директивата за лицата, подаващи сигнали за нарушения, и да се допринесе за създаването на благоприятна среда за докладване и информиране за нарушения на правото на Съюза чрез: а) повишаване на осведомеността сред публичните и частните участници, практикуващите юристи и широката общественост относно каналите за докладване и средствата за защита и мерките за защита срещу отмъщение; б) изграждане на капацитет на гражданските организации, публичните органи, практикуващите юристи и частните дружества за ефективно прилагане на правилата и процедурите за защита на лицата, подаващи сигнали за нарушения; в) провеждане на анализи и проучвания, разработване на инструменти и програми за обучение и засилване на сътрудничеството между институциите и гражданските организации; и г) препоръчване на подобрения и изменения на законодателната рамка.

Допълнителна литература

- Integrity Line (2023), [WHITE PAPER, Expert Guide: Whistleblowing Laws in the European Union](#), July 2023.
- Southeast Europe Coalition on Whistleblower Protection (2023), [Transposition of the EU 2019/1937 Directive on Whistleblower protection in Southeast Europe: Challenges and lessons learned](#), 15 July 2023.

Настоящо състояние: Предизвикателства и постижения. С приемането и транспонирането на директивата и ЕС, и държавите членки са изправени пред нова ситуация, в която един-единствен нормативен акт на равнище ЕС, транспониран в националните правни и институционални системи, заменя фрагментираната и често непоследователна защита на лицата, подаващи сигнали за нарушения, прилагана досега. За да се отговори на изискванията на тази нова среда, са необходими иновативни действия. Те трябва както да допълнят досегашните усилия, вложени в предотвратяването на неправомерни деяния и нарушения на законите, така и да насърчат лицата да съобщават за своите опасения, без да се страхуват от евентуални ответни мерки. В неотдавнашен преглед „[Области на фокус - защита на лицата, подаващи сигнали](#)”³⁷ Службата на ООН по наркотиците и престъпността посочва, че

³⁷ На английски език.

приблизително 70 % от държавите, които са приключили първия цикъл на механизма за преглед на изпълнението на Конвенцията на ООН срещу корупцията, са получили препоръка да обмислят засилване на прилагането на член 33 от Конвенцията, свързан със защитата на лицата, подаващи сигнали. Обобщава се, че в голям брой държави, независимо от правната рамка (често несъществуваща или недостатъчна), именно неефективното прилагане на режимите за защита на лицата, подаващи сигнали за нарушения, представлява предизвикателство за всички заинтересовани страни.

Сред идентифицираните предизвикателства следните са най-значими за държавите-членки на ЕС:

- а) **подходящо обучение и разработване на насоки**, за да се гарантира, че самоличността на лицето, подало сигнал за нарушения, е защитена,
- б) **сътрудничество или координация между съответните агенции**, по-специално регулаторните органи и правоприлагащите органи, които разследват административни и наказателни нарушения,
- в) **диалог с други заинтересовани страни**, като предприятия, адвокати и организации на гражданското общество

Наред с общите нужди и предизвикателства, очертани досега, в някои държави членки продължава да съществува високо равнище на корупция и проблеми с върховенството на правото. [Индексът за възприемане на корупцията \(ИБК\) от 2022 г.](#)³⁸ показва, че повечето държави не успяват да спрат корупцията, а усилията за борба с нея са в застой в повече от половината от тях вече повече от десетилетие. Държавите - членки на ЕС с най-лоши резултати са: България (43 точки), Румъния (46 точки), Хърватия (50 точки), Малта (51 точки) и Полша (55 точки), особено в сравнение с резултатите на повечето западноевропейски държави, които варират между 70 и 90 точки. Проучване на Transparency International от 2021 г. [Институционални механизми за подаване на сигнали за нередности: Предизвикателства и най-добри практики](#)³⁹ подчертава няколко поуки въз основа на събраните доказателства. Един от важните изводи е, че **защитата от репресии на лицата, подаващи сигнали за нарушения, не трябва да се оставя само на съдилищата, особено когато лицата, подаващи сигнали за нередности, нямат достъп до правна и финансова подкрепа**. В доклада се отбелязва също така, че гражданските организации могат да предоставят индивидуални консултации на лицата, подаващи сигнали за нередности, но е необходимо да се реши въпросът с ресурсите.

[Докладът за върховенството на закона 2022 г.](#)⁴⁰ също разкрива недостатъци в много държави, които са тясно свързани с ролята и защитата на лицата, подаващи сигнали за нарушения.

От особено значение за насърчаването на подаването на сигнали и за разкриването на потенциала на тази дейност е необходимостта от укрепване на институционалната инфраструктура за вътрешно и външно докладване въз основа на публично-частно партньорство и използване на капацитета на гражданския сектор на национално и на ЕС ниво.

³⁸ На английски език.

³⁹ На английски език.

⁴⁰ На английски език.

Това би попомогнало и за по-доброто и адекватно прилагане на мерките за защита на сигнализиращите.

Полезни ресурси могат да се открият на адрес:

- [National Whistleblower Center \(NWC\)](#)
- [European Center for Whistleblower Rights \(ECWR\)](#)
- [Advocacy and Legal Advice Centres \(ALACs\)](#)
- [Whistleblowing International Network \(WIN\)](#)
- [The international coalition of anti-corruption groups and whistleblower advocates](#)

Съдебна практика. ЕСПЧ е установил съдебна практика относно защитата на лицата, подаващи сигнали за нередности, съгласно член 10 от ЕКПЧ. В едно от релевантните дела, отнасящо се до времето преди въвеждането на Директивата на ЕС, делото [Guja v. Moldova](#). Съдът е разработил шест критерия, за да установи при какви условия се предоставя защита на лицата, подаващи сигнали за нарушения, съгласно член 10 от ЕКПЧ (свобода на изразяване). Критериите Guja са:

- а) дали лицето, подало сигнал, е имало **алтернативни канали за докладване**, преди да го оповести публично;
- б) дали разкритата информация е в **обществен интерес**;
- в) дали е извършена предварителна проверка на **автентичността на разкритата информация**;
- г) какви **вреди са били причинени на работодателя** в резултат на разкриването;
- д) дали лицето, подало сигнал за нарушение, е действало **добросъвестно**;
- е) дали наложеното наказание е **пропорционално**.

По друго, по-скорошно дело, [Halet v. Luxembourg](#), Голямата камера заявява, че Halet действително трябва да бъде защитен по член 10 от ЕКПЧ, тъй като е съобщил за факти (т.е. данъчни въпроси), които са били от обществен интерес. По-специално Съдът изяснява как да се постигне баланс между обществения интерес към разкритата информация и вредните последици, произтичащи от разкриването. Това решение значително се отклонява от предишни решения както на Съда в Люксембург, така и на третото отделение на ЕСПЧ.

Допълнителна литература

- E.R. Boot, [The feasibility of a public interest defence for whistleblowing](#), Law and Philosophy, May 2019.

Съдебна практика

- [Gawlik v Liechtenstein \(2021\)](#) and [Bucur and Toma v Romania \(2013\)](#) (, [Heinisch v Germany \(2011\)](#) (employee in the private sector), [Wojczuk v Poland \(2021\)](#)).

Директивата на ЕС и съдебната практика на ЕСПЧ. Директивата за защита на лицата, подаващи сигнали за нарушения, се позовава на факта, че лицата, подаващи сигнал, се възползват от правото си на свобода на изразяване, което е признато както в член 11 от Хартата на основните права на ЕС, така и в член 10 от Конвенцията на Съвета на Европа за правата на човека и основните свободи.

Съществуват обаче редица ясни разлики между Директивата и съдебната практика на ЕСПЧ. На първо място, **Директивата на ЕС защитава само тези, които съобщават за нарушения на правото на ЕС.** Според ЕСПЧ от лицето, подаващо сигнал за нарушение, обикновено се очаква да докладва първо в рамките на организацията (докато директивата се въздържа от изискване за преференциално използване на вътрешното докладване). Освен това Съдът прилага тестовете за „добросъвестност“ и „обществен интерес“, нито един от които не се изисква от Директивата. ЕСПЧ установява също така връзка между защитата на лицата, подаващи сигнали за нарушения, и вредата, причинена на работодателя, докато такава връзка не е предвидена в Директивата.

Директивата не предлага защита на лицата, подаващи сигнали за нарушения, които докладват по въпроси, свързани с националната сигурност. Тези лица могат да бъдат защитени само по силата на член 10 от ЕКПЧ. [Някои експерти](#)⁴¹ твърдят, че съдебната практика на ЕСПЧ е приложима за всякакъв вид оплаквания от лицето, подаващо сигнал за нередности, стига да е налице обществен интерес от разкриването на информацията, което означава, че основният критерий тук е, че информацията трябва да е от значение за обществото. За разлика от това Директивата не е съобразена с елемента на обществения интерес.

Остава да се види дали и до каква степен съдебната практика на ЕСПЧ ще се развие в посока, която ще вземе предвид Директивата на ЕС.

Допълнителна литература

- Kafteranis D., Brockhaus R. (2020), [Time to Reconsider Strasbourg's Whistleblower Case Law](#), 21 September 2020.
- Vandekerckhove W. (2016), [Freedom of Expression as the “Broken Promise” of Whistleblower Protection](#), Revue des droits de l'homme, June 2016.

⁴¹ На английски език.

Елементи на върховенството на правото в антидискриминационното законодателство на ЕС

Автор: Гиота Масуриду, адвокат

Резюме. Целта на този раздел е да се повишат знанията за стандартите за върховенство на правото, извлечени от различни източници, по-специално в областта на правото на ЕС и международното право, насочени към борба срещу дискриминацията. Успешен пример за прогресивното развитие на защитата срещу дискриминация за всички лица може да се види във взаимодействието между международните, регионалните и наднационалните форми на сътрудничество между държавите, международните организации и ЕС и международните съдилища и СЕС.

Целта на раздела е да се обясни взаимодействието между върховенството на правото и основните права на личността и как адвокатите могат да обогатят своята дейност за защита на правата на човека като въпрос на върховенството на правото. По-специално, принципите на равенство и недискриминация са част от основите на правовата държава. Правата на човека, върховенството на правото и демокрацията са взаимосвързани и взаимно подсилващи се и принадлежат към универсалните и неделими основни ценности и принципи на държавите - членки на Европейския съюз. Укрепването на върховенството на правото на национално равнище, на равнище ЕС и на международно равнище е от съществено значение за устойчив и приобщаващ икономически растеж, устойчиво развитие и пълноценно осъществяване на всички права на човека и основни свободи, които от своя страна укрепват върховенството на правото.

Адвокатите от различните държави следва да се запознаят с примерите и области на правото, за да анализират наличните разпоредби и механизми на правото на ЕС и международното право за предотвратяване, коригиране и санкциониране на злоупотреби с върховенството на правото в борбата им за справедливост

Обучителите трябва да подхождат към тази глава като към възможност да илюстрират как основните права, недискриминацията и равенството пред закона могат да бъдат аргументирани на основата на върховенството на правото, въз основа на конкретни примери от съдебната практика по съответното законодателство на ЕС. Това дава възможност тези принципи да се изследват по практически, а не по твърде теоретичен или декларативен начин. Разглежданите теми са подходящи за всички нива на познания. Материалите, подготвени въз основа на съдържанието на тази глава, следва да се фокусират върху случаи, свързани с групите, идентифицирани като най-уязвими в държавите от консорциума (мигранти и бежанци, жени, ЛГБТИК+ лица).

Свързани модули

Модул 3 – Върховенство на правото и гражданско общество

Встъпителен модул 2 - Върховенство на правото и упражняване на основните демократични права

Модули за напреднали 1 - Върховенството на правото в ЕС - предизвикателства и

Съдържание на главата

- Антидискриминационна рамка на Съвета на Европа
- Рамката на ЕС за борба срещу дискриминацията
- Връзката между правото на ЕС и международното право

I. Антидискриминационна рамка на Съвета на Европа

Принципът на недискриминация е залегнал в редица договори на Съвета на Европа.

Забраната за дискриминация е установена в член 14 от ЕКПЧ, който гарантира равно третиране при упражняването на другите права, предвидени в Конвенцията.

Протокол № 12 към Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи ⁴² е подписан през 2000 г. и влиза в сила на 01.04.2005 г. след 10 ратификации. Предстои протоколът да бъде ратифициран от всички държави-членки на ЕС. Неговото нововъведение е, че разширява обхвата на забраната за дискриминация до равно третиране при ползването на всяко право, включително правата по националното законодателство.

Европейската социална харта съдържа в член Д изрична забрана на дискриминацията, като въвежда хоризонтална клауза, обхващаща признаци като раса, цвят на кожата, пол, език, религия, политически или други убеждения, национален произход или социален произход, здравна принадлежност към национално малцинство, рождение или „друго положение“. В

⁴² На английски език.

Допълнителния протокол към ЕКЗД се предвижда система за колективни жалби. Той дава възможност на неправителствени организации (НПО), които имат статут на участници в Съвета на Европа, да подават колективни жалби срещу държава, която го е ратифицирала, за неспазване на ЕСХ.

Защита срещу дискриминация е предвидена и в следните конвенции: Рамковата конвенция за защита на националните малцинства, Конвенцията за борба с трафика на хора и Конвенцията за достъп до официални документи. Протоколът към Конвенцията за киберпрестъпността също призовава за защита срещу дискриминация. Освен това в Конвенцията за предотвратяване и борба с насилието над жени и домашното насилие (Истанбулска конвенция) се осъждат всички форми на дискриминация срещу жените. Конвенцията за правата на човека и биомедицината забранява всякаква форма на дискриминация срещу дадено лице въз основа на неговото генетично наследство.

[Европейската комисия срещу расизма и нетолерантността \(ЕКСРН\)](#), орган по правата на човека към Съвета на Европа, следи проблемите на расизма, ксенофобията, антисемитизма, нетолерантността и расовата дискриминация.

II. Правната рамка на ЕС за борба срещу дискриминацията

Забраната за дискриминация въз основа на гражданство е основен принцип, залегнал в Договора за функционирането на ЕС (членове 18 и 45 от ДФЕС) и в ХОПЕС. В съответствие с последните дискриминацията на основата на гражданство се забранява в рамките на приложното поле на Договорите и без да се засягат техните специфични разпоредби. Специалното антидискриминационно законодателство на ЕС първоначално се ограничава до разпоредба, забраняваща дискриминацията въз основа на пола в областта на заетостта. С последвалите ревизии на договорите човешкото достойнство, свободата, демокрацията, равенството, върховенството на правото и зачитането на правата на човека се превръщат в основополагащи ценности на Съюза, залегнали в неговите договори и включени във всички негови политики и програми.

В съответствие с член 2 от ДЕС принципът на недискриминация е една от основните ценности на Съюза. Член 10 от ДФЕС изисква от ЕС да се бори с дискриминацията, основана на пол, расов или етнически произход, религия или убеждения, увреждане, възраст или сексуална ориентация, когато определя и изпълнява своите политики и дейности.

С влизането в сила на Договора от Амстердам през 1999 г. ЕС получава възможност да предприема действия за борба с дискриминацията на различни основания. Тази компетентност води до въвеждането на нови директиви за равенство, както и до преразглеждане на съществуващите разпоредби относно равенството между половете. Понастоящем в ЕС съществува значителен набор от антидискриминационно законодателство. [Директива 2000/43/ЕО](#) срещу дискриминацията, основана на раса и етнически произход; [Директива 2000/78/ЕО срещу дискриминацията на работното място](#), основана на религия или убеждения, увреждане, възраст или сексуална ориентация; [Директива 2006/54/ЕО за](#) равно третиране на мъжете и жените в областта на заетостта и професиите; [Директива 2004/113/ЕО за](#) равно третиране на мъжете и жените по отношение на достъпа до стоки и услуги и предоставянето им; [Предложение за директива \(COM\(2008\)462\)](#) срещу дискриминацията, основана на възраст, увреждане, сексуална ориентация и религия или убеждения извън работното място.

Глава 3 от [Хартата на основните права на ЕС](#) е посветена на равенството. Хартата забранява „всякаква дискриминация, основана на какъвто и да е признак, като пол, раса, цвят на кожата, етнически или социален произход, генетични характеристики, език, религия или убеждения, политически или други мнения, принадлежност към национално малцинство, имуществено, рождение, увреждане, възраст или сексуална ориентация“ (член 21). Тази глава съдържа и разпоредби относно равенството пред закона (чл. 20); културното, религиозното и езиковото многообразие (чл. 22), равенството между жените и мъжете (чл. 23); правата на детето (чл. 24); правата на възрастните хора (чл. 25); интеграцията на хората с увреждания (чл. 26).

III. Връзката между ЕС и международното право

Всички държави-членки на ЕС са страни по следните договори на ООН за правата на човека, като всички те съдържат забрана за дискриминация: Международният пакт за граждански и политически права (МПГПП); Международният пакт за икономически, социални и културни права (МПИСКП); Международната конвенция за премахване на всички форми на расова дискриминация (МКПВФРД); Конвенцията за премахване на всички форми на дискриминация по отношение на жените (КПВФДОЖ); Конвенцията срещу изтезанията (КСИ) и Конвенцията за правата на детето (КПД).

Законодателството на ЕС, включително директивите за равенство, се позовава на различни международни договори, включително КПВФДОЖ, МПГПП, МКПВФРД, КПД. Позовавания на договори на ООН могат да бъдат открити и в съдебната практика на ЕСПЧ. ЕСПЧ е подчертавал, че ЕКПЧ не може да се тълкува във вакуум, а трябва да се тълкува в съответствие с общите принципи на международното право. Трябва да се вземат предвид всички съответни норми на международното право, приложими към отношенията между страните, по-специално тези, свързани с международната защита на правата на човека. (*Harroudj v. France*, no. 43631/09, параграф 1. 42, *Khamtokhu and Aksenchik v. Russia*, № 60367/08 и 961/11, относно КПВФДОЖ; *Nachova and Others v. Bulgaria*, № 43577/98 и 43579/98).

Конвенцията за правата на хората с увреждания (КПХУ) от 2006 г. е първият договор за правата на човека на равнище ООН, отворен за организациите за регионална интеграция, и е ратифицирана от ЕС през декември 2010 г. През 2015 г. Комитетът по правата на хората с увреждания извърши първия си преглед на начина, по който ЕС е изпълнил своите задължения. В своите заключителни наблюдения Комитетът изразява загриженост, че директивите на ЕС - Директивата за расовото равенство (2000/43), Директивата за стоките и услугите (2004/113) и Директивата за равенството между половете (преработена) (2006/54) - не забраняват изрично дискриминацията въз основа на увреждане и не осигуряват разумни улеснения за хората с увреждания в областта на социалната закрила, здравеопазването, рехабилитацията, образованието и предоставянето на стоки и услуги, като например жилища, транспорт и застраховки. Той препоръчва на ЕС да разшири защитата срещу дискриминация на хората с увреждания, като приеме предложената хоризонтална директива за равно третиране.

Конвенцията за правата на хората с увреждания съдържа обширен списък с права на хората с увреждания, чиято цел е да се гарантира равенство при упражняването на техните права, и налага на държавата редица задължения за предприемане на положителни мерки. В съответствие с член 216, параграф 2 от ДФЕС международните споразумения, сключени от ЕС, са задължителни за Съюза и държавите членки и представляват част от правото на Съюза. Тъй

като ЕС е страна по КПХУ, институциите на ЕС и държавите членки трябва да се съобразяват с Конвенцията при прилагането на правото на ЕС. Освен това отделните държави членки са се присъединили към КПХУ самостоятелно, което пряко им налага задължения. КПХУ се превърна в отправна точка за тълкуване на правото на ЕС и на ЕСПЧ, свързано с дискриминацията на основата на увреждане (CEC, C-312/11, Европейска комисия срещу Италианската република; CEC, C-363/12, Z. срещу Италианската република). A Government Department and The Board of Management of a Community School; C-356/12, Wolfgang Glatzel v. Freistaat Bayern; C-395/15, Mohamed Daoudi v. Bootes Plus SL and others; C-406/15, Петя Милкова срещу Изпълнителен директор на Агенция за приватизация и следприватизационен контрол].

През 2013 г. Съдът на ЕС приложи определението в съответствие с понятието „увреждане“, използвано в Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания. Съдът на ЕС заяви, че „Директива 2000/78 трябва, доколкото е възможно, да се тълкува по начин, съответстващ на Конвенцията“. (CEC, съединени дела C-335/11 и C-337/11, HK Danmark от името на Jette Ring срещу Dansk almennyttigt Boligselskab и HK Danmark от името на Lone Skouboe Werge срещу Dansk Arbejdsgiverforening от името на Pro Display A/S).

Принципите на равенство и недискриминация са част от основите на правовата държава.

Общото събрание на ООН в своята резолюция [A/RES/66/102](#)⁴³ признава, че:

- върховенството на правото се прилага в еднаква степен за всички държави и международни организации, включително за Организацията на обединените нации и нейните основни органи, и че зачитането и насърчаването на върховенството на правото и правосъдието следва да ръководи всички техни дейности и да осигурява предвидимост и легитимност на техните действия (параграф 2);
- всички лица, институции и образувания, публични и частни, включително самите държави, са отговорни пред справедливи, честни и безпристрастни закони и имат право без каквато и да е дискриминация на равна защита от закона (параграф 2);
- правата на човека, правовата държава и демокрацията са взаимосвързани и взаимно подсилващи се и те принадлежат към универсалните и неделими основни ценности и принципи на Организацията на обединените нации (параграф 5);
- утвърждаването на върховенството на правото на национално и международно равнище е от съществено значение за устойчивия и приобщаващ икономически растеж, устойчивото развитие, изкореняването на бедността и глада и пълното осъществяване на всички права на човека и основни свободи, включително правото на развитие, като всички тези фактори на свой ред укрепват върховенството на правото" (параграф 7);
- държавите и международните организации, включително Организацията на обединените нации и нейните основни органи, се ангажират с принципа на доброто управление и ефективното, справедливо, недискриминационно и равноправно предоставяне на обществени услуги, свързани с върховенството на правото, включително наказателно, гражданско и административно правосъдие, уреждане на търговски спорове и правна помощ (параграф 12);

⁴³ На английски език.

- независимостта на съдебната система, заедно с нейната безпристрастност и почтеност, е съществена предпоставка за утвърждаване на върховенството на закона и гарантиране на липсата на дискриминация при правораздаването (параграф 13);
- правото на равен достъп до правосъдие за всички, включително за членовете на уязвими групи, и значението на повишаването на осведомеността относно законните права е от съществено значение за предоставянето на справедливи, прозрачни, ефективни, недискриминационни и отговорни услуги, които насърчават достъпа до правосъдие за всички, включително правната помощ (параграф 14).

От това следва, че международната правна рамка в областта на правата на човека включва международни инструменти за борба със специфични форми на дискриминация, включително дискриминация срещу коренното население, мигрантите, малцинствата, хората с увреждания, жените, расова и религиозна дискриминация или дискриминация, основана на сексуална ориентация и полова идентичност. Държавите членки също така признават, че е важно да се гарантира, че жените се ползват от всички предимства на върховенството на правото въз основа на равенството между мъжете и жените. Държавите членки се ангажират да използват закона, за да отстояват равните им права и да осигурят тяхното пълноценно и равноправно участие, включително в институциите на управление и съдебната система, и се ангажират отново да създадат подходящи правни и законодателни рамки за предотвратяване и справяне с всички форми на дискриминация и насилие срещу жените и осигуряването на тяхното овластяване и пълен достъп до правосъдие. ООН Жени се ангажира да постигне напредък по тези въпроси, като подпомага системата на ООН при формулирането на политики, глобални стандарти и норми, предоставя техническа и финансова подкрепа на държавите членки и създава ефективни партньорства с гражданското общество. В декларацията се отбелязва значението на върховенството на правото за защитата на правата на децата, включително правната защита от дискриминация, насилие, злоупотреба и експлоатация, като се гарантира висшият интерес на детето във всички действия, и се потвърждава ангажиментът за пълното прилагане на правата на децата.

Успоредно с това комитетите на ООН издават общи препоръки за борба с дискриминацията и се стремят да допринесат за укрепването на демокрацията, върховенството на правото, мира и сигурността сред общностите, народите и държавите. Един такъв пример е [Обща препоръка № 36 \(2020 г.\) относно предотвратяването и борбата с расовото профилиране от страна на служителите на правоприлагащите органи](#), публикувана от Комитета на ООН за премахване на расовата дискриминация.

Допълнителна литература:

- За подробна схема на процедурите за правна защита в случай на нарушение на принципа на недискриминация вижте: Европейска комисия, [EU CHARTER OF FUNDAMENTAL RIGHTS When does it apply and where to go in case of violation?](#)
- UN Committee on the Rights of Persons with Disabilities, [Concluding observations on the initial report of the European Union](#)
- UN Committee on the Elimination of Racial Discrimination [General recommendation No. 36 \(2020\) on preventing and combating racial profiling by law enforcement officials](#)
- EU Fundamental Rights Agency [Handbook on European non-discrimination law](#).

Сравнителен преглед на прилагането на Хартата на ЕС в държавите-членки на консорциума

Автор(и): Балаз Хорвати, научен сътрудник, (TK JTI), CSS

Резюме. Настоящата глава е продължение на предходната и предлага разнообразни ресурси и конкретни примери за прилагането на основните права, залегнали в ХОПЕС, в страните от консорциума. Ресурсите осигуряват достъп до резултатите от предишни изследвания по този въпрос и позволяват бърза оценка на актуалното състояние в избраните държави.

Обучителите могат да използват наличните в тази глава ресурси, за да:

- покажат общия климат в съответните държави членки по отношение на прилагането на Хартата;
- сравнят националния опит в прилагането на Хартата;
- подчертаят възможностите, които трябва да бъдат проучени и използвани при прилагането на Хартата;
- засилят полезността на Хартата на ЕС при вътрешни съдебни спорове;
- подчертаят предизвикателствата, свързани с прилагането на Хартата;
- посочат конфликтните области между националното законодателство и изискванията на Хартата на ЕС.

Различните откъси могат да бъдат вмъкнати в .ppt слайдове, да се използват директно от наръчника на споделен екран или да бъдат раздадени предварително на участниците в обучението.

Свързани модули

Модул 3 – Върховенство на правото и гражданско общество

Встъпителен модул 2 - Върховенство на правото и упражняване на основните демократични права

Модули за напреднали 1 - Върховенството на правото в ЕС - предизвикателства и европейски подходи и **2** - Аргументация на върховенството на правото - по конкретни теми

Съдържание на главата

- Прилагане на ХОПЕС в България
- Прилагане на ХОПЕС в Гърция
- Прилагане на ХОПЕС в Унгария
- Прилагане на ХОПЕС в Полша
- Прилагане на ХОПЕС в Румъния

Прилагане на ХОПЕС в България

Обща информация

Съществува постоянна неяснота относно конституционния статут от национална гледна точка на правото на ЕС и на Хартата. Българската Конституция не съдържа изрични правила, уреждащи йерархията между Конституцията и правото на ЕС, включително Хартата. Според КС актовете на първичното право на ЕС представляват международни договори по смисъла на чл. 5, ал. 4 от Конституцията. Съгласно последната разпоредба международните договори, които са ратифицирани, обнародвани и влезли в сила в България, са част от вътрешното право на страната. Всеки такъв договор има предимство пред всяко противоречащо му „вътрешно законодателство“,⁴⁴ , но не и пред Конституцията.

Публикувано в: Kornezov, A.: *Bulgaria: Rays of Light in a Cloudy Sky*. In: Michal, Bobek; Jeremias, Adams-Prassl (eds.) *The EU Charter of Fundamental Rights in the Member States*, Oxford, Hart Publishing (2020).

Приложно поле

„...Така че все още има широко разпространено объркване или незачитане на приложното поле на Хартата. Не е ясно дали това се дължи на умишлен избор да се прилага Хартата независимо от член 51, за да се постигне даден резултат, или просто на неосведоменост за границите на нейния обхват на прилагане. Напоследък обаче националните съдилища може би най-накрая започват да обръщат по-често внимание на член 51, което изглежда се дължи най-вече на няколко решения на Съда на ЕС, с които се отхвърлят редица български преюдициални запитвания поради липса на връзка с правото на ЕС, които подчертават проблема и по този начин насочиха вниманието към член 51. Освен това обаче в съдебната практика не се забелязват задълбочени анализи или спорове относно точното значение на понятието „прилагане на правото на Съюза“ по смисъла на член 51“.

Публикувано в: Корнезов, А.: Kornezov, A.: *Bulgaria: Rays of Light in a Cloudy Sky*. In: Michal, Bobek; Jeremias, Adams-Prassl (eds.) *The EU Charter of Fundamental Rights in the Member States*, Oxford, Hart Publishing (2020).

„С решение от 1 юни 2016 г. (дело № 8412/2015) Върховният административен съд обявява: "Определянето и обявяването на принадлежност на дадено лице към органите за държавна сигурност и разузнавателните служби на Българската народна армия не попада в нито едно от правомощията на Съюза, определени от ДФЕС. В този случай българската държава и съдилищата не следва да прилагат разпоредбите на Хартата, тъй като правото на ЕС не се прилага към тези обществени отношения.“

Публикувано в: [Хартата на основните права на ЕС в България](#).⁴⁵ FRA - Агенция на Европейския съюз за основните права, 2019 г.

„В съдебната практика няма следа от това, че член 53 от Хартата някога е бил прилаган или обсъждан в съдебната практика. Единственият случай, който е установен, е предварително позоваване в областта на правото на убежище.⁴⁶ За разлика от това, правната наука е направила

⁴⁴ Решение № 3 от 5 юли 2004 г. по КД № 3/2004 и Решение № 3 от 21 март 2012 г. по КД № 12/2011.

⁴⁵ На английски език.

⁴⁶ Дело C-528/11 Halaf EU:C:2013:342. Съдът на ЕС не разглежда чл. 53 в своето решение.

опит да определи списък с права, чието ниво на защита съгласно Хартата и Конституцията може да бъде различно,⁴⁷ но въпросът все още не е разглеждан в съдебната практика. В националната съдебна практика, конституционна или друга, също така не се прави разграничение между статута на Хартата и на друго първично право на ЕС“.

Публикувано в: Bulgaria: Rays of Light in a Cloudy Sky. In: Michal, Bobek; Jeremias, Adams-Prassl (eds.) *The EU Charter of Fundamental Rights in the Member States*, Oxford, Hart Publishing (2020).

„... Въпреки че в количествено отношение позоваванията на Хартата се появяват все по-често в съдебната практика, те често са формални, декларативни и представляват допълнение към други инструменти за правата на човека, а не самостоятелно правно съображение. Сложността, свързана с нейния обхват на приложение, както и по-дългият опит на съдиите и по-доброто им познаване на ЕКПЧ, изглежда правят последната по-силно застъпена в съдебната практика. Въпреки това чрез съдебната практика, която се основава по-специално на Хартата, бяха постигнати някои важни структурни промени с траен ефект. Чувствителни случаи с голям обществен отзвук също са били разгледани, а някои от тях - решени, въз основа на Хартата.“

Публикувано в: Rays of Light in a Cloudy Sky. In: Michal, Bobek; Jeremias, Adams-Prassl (eds.) *The EU Charter of Fundamental Rights in the Member States*, Oxford, Hart Publishing (2020).

Гарантирани права

„Сред другите членове на Хартата, които са цитирани многократно, следва да се спомене член 45 от нея. Националната разпоредба, която дава възможност за налагане на забрана на българските граждани да напускат страната, например поради невъзстановяване на частен дълг, присъда, издадена в друга държава, или неплащане на данъчно задължение, породил значителен брой съдебни решения, в които член 45 беше цитиран, за да се прецени пропорционалността на забраните. В крайна сметка въпросът бе отнесен до Съда с три отделни преюдициални запитвания:⁴⁸ и до КС.⁴⁹ Вследствие на това законът бе изменен. Следва да се отбележи също така, че националните съдилища многократно са се позовавали на член 41, за да наложат на националния административен орган задълженията, произтичащи от този член. Националните съдилища обикновено обосновават позоваването си на член 41 от Хартата с позоваване на член 51 от нея. С други думи, те твърдят, че тъй като разглежданата мярка попада в обхвата на правото на ЕС, член 41 може да бъде приложен спрямо въпросния национален административен орган.⁵⁰ В много случаи оспорваният акт е бил отменен въз основа на (самостоятелно или във връзка с други разпоредби) нарушение на задължението за мотивиране или на правото на изслушване, залегнало в член 41 от Хартата. Националните съдилища не са обръщали внимание на действителната формулировка на член 41, в който се споменават само "институциите, органите, службите и агенциите на Съюза". Обяснението за това, интуитивно, би могло да бъде, че стандартите за добра администрация, установени в член

⁴⁷ A. Kornezov, 'Protection of Fundamental Rights Post-Lisbon: The Interaction between the EU Charter of Fundamental Rights, the European Convention on Human Rights and National Constitutions – National Report for the Republic of Bulgaria (August 1, 2012)' in J Laffranque (ed), Reports of the XXV FIDE Congress Tallinn 2012 (Tallinn, Tartu University Press 2012).

⁴⁸ Решения на Административен съд София-град по преюдициални запитвания по дела C-430/10 Gaydarov EU:C:2011:749; C-434/10 Aladzhov EU:C:2011:750; C-249/11 Byankov EU:C:2012:608.

⁴⁹ Дело № 2/2011 (№ 20).

⁵⁰ Дело № 8386/2017 (n 54); Дело № 1078/14 (56); Дело № 630/2011.

41 от Хартата и в съдебната практика на съдилищата на Съюза, се считат за по-високи или по-видими от тези, произтичащи от националното право. Във всеки случай тази съдебна практика изглежда е довела до по-високи изисквания към националните административни органи.“

Публикувано в: Корнезов, А.: България: Корнезов: Лъчи светлина в облачното небе. В: "Космосът на България", сп: Michal, Bobek; Jeremias, Adams-Prassl (eds.) *The EU Charter of Fundamental Rights in the Member States*, Oxford, Hart Publishing (2020).

„Българският Конституционен съд използва разпоредбата на Хартата относно свободата на избор на професия по дело през 2011 г. и твърди, че непропорционалните ограничения на свободата на упражняване на професия са недопустими. Това решение отново е споменато в дебат на Народното събрание относно трудовия статут на бившите сътрудници на службите за държавна сигурност. През 2014 г. българската Комисия за защита от дискриминация също се позова на член 15. Случаят се отнася до жалба на бивш полицейски служител, в която се твърди, че е дискриминиран по признак възраст. Комисията установи, че служителите на Министерството на вътрешните работи в определена възрастова група (над 41 години) са непропорционално засегнати и обяви заповедта, с която е прекратен договорът на жалбоподателя, за акт на непряка дискриминация по признак възраст“.

Публикувано в: Корнезов, А.: България: Корнезов: Bulgaria: Rays of Light in a Cloudy Sky. In: Michal, Bobek; Jeremias, Adams-Prassl (eds.) *The EU Charter of Fundamental Rights in the Member States*, Oxford, Hart Publishing (2020).

„През 2017 г. Върховният административен съд (дело 10383/2015) е последна инстанция в съдебен спор относно учител, който е отказал да допусне ученик с увреждане да се включи в училищна екскурзия - предполагаемо нарушение на Закона за защита от дискриминация. Върховният административен съд потвърждава решението на по-долната инстанция и отхвърля жалбата на учителя. За да подкрепи аргументите си, съдът се позовава на различни права от Хартата, включително член 1 (човешко достойнство), член 24 (права на детето) и член 26 (интеграция на хората с увреждания)].

Публикувано в: Корнезов, А.: България: Bulgaria: Rays of Light in a Cloudy Sky. In: Michal, Bobek; Jeremias, Adams-Prassl (eds.) *The EU Charter of Fundamental Rights in the Member States*, Oxford, Hart Publishing (2020).

Прилагане на ХОПЕС в Гърция

Обща информация

„Гръцката конституция не съдържа пряко позоваване на Хартата на ЕС или на Европейската конвенция за правата на човека. Въпреки това, съгласно нейния член 28 (1), когато бъдат ратифицирани, международните договори имат действие, което е по-силно от обикновеното законодателство, но не и от самата конституция.“

Публикувано в: [Хартата на основните права на ЕС в Румъния](#).⁵¹ FRA - Агенция на Европейския съюз за основните права, 2019 г.

⁵¹ На английски език.

„Гръцката конституция не съдържа пряко позоваване на Хартата на основните права (наричана по-нататък "Хартата") или на друг международноправен инструмент за защита на основните права. Тя обаче включва разпоредба (член 28, параграф 1) относно правното действие и силата на международните договори в рамките на гръцкия правен ред: Когато са ратифицирани, тези договори имат действие, което е по-силно от обикновеното законодателство, но не и от Конституцията. Същият член урежда връзката на гръцкия правен ред с правото на ЕС. По-специално, член 28, параграфи 2 и 3 позволяват ограничения на упражняването на държавния суверенитет и делегиране на гръцки държавни мандати на наднационални организации след решение на гръцкия парламент със специално мнозинство, при условие че това служи на важен национален интерес и не противоречи на правата на човека, на демократичните основи на Конституцията и на принципите на равенство и взаимност. Освен това в тълкувателната декларация по член 28 се посочва, че този член е конституционната основа за участието на Гърция в ЕС. Липсва обаче изрично позоваване на връзката на Конституцията с правото на ЕС.“

Публикувано в: The Charter of Fundamental Rights as Apprehended by Judges in Europe: Greece. In L. Burgorgue-Larsen (dir.), La Charte des Droits Fondamentaux saisie par les juges en Europe / The Charter of Fundamental Rights as apprehended by judges in Europe, Cahiers Européens No 10, Pedone, Paris, 2017, p. 381-423.

Приложно поле

„...Гръцките съдилища изглежда са наясно със съществуването на прага на приложимост на член 51, параграф 1. 1 от Хартата. Дори в случаите, в които разглеждането на жалба по съществени разпоредби на Хартата не е съчетано с пряко позоваване на член 51, параграф 1, буква б) от Хартата, гръцките съдилища се позовават на член 51, параграф 1, буква б) от Хартата. 1 сам по себе си, формулировката на съответната част от решението и/или препратките към по-ранна съдебна практика, в която се съдържа позоваване на член 51, ал. 1, и/или препратки към съответната практика на Съда на ЕС разкриват, че такова съзнание съществува.⁵² Въпреки това съвсем не е сигурно дали гръцките съдилища приемат сериозно във всички случаи горепосочените тълкувателни тънкости и различните сценарии за приложимост на член 51, параграф 1. 1 от Хартата. Могат да се запазят и съмнения дали гръцките съдилища познават в достатъчна степен развиващата се съдебна практика на Съда на ЕС в това отношение. Характерната лаконичност на съдебните мотиви в решенията на гръцките съдилища не ни позволява да стигнем до напълно обосновани изводи по отношение на фоновото разбиране на гръцките съдии.“

Публикувано в: Stratilatis & Papastylanos: The Charter of Fundamental Rights as Apprehended by Judges in Europe: Greece. In L. Burgorgue-Larsen (dir.), La Charte des Droits Fondamentaux saisie par les juges en Europe / The Charter of Fundamental Rights as apprehended by judges in Europe, Cahiers Européens No 10, Pedone, Paris, 2017, p. 381-423.

„... Пример на случай, при който разглеждането на въпроса за приложимостта съгласно член 51, параграф 1 от Договора за създаване на Европейската общност (наричан по-нататък „член 51“) можеше да бъде по-задълбочен, е StE (4-то отделение) 2004/2012, което се отнася до законодателна разпоредба (член 1, параграф 4 от Закон 1963/1991), предвиждаща отнемане

⁵² Вж. напр. StE (Plenary) 238/2015, §§31-39; 239/2015, §§ 26, 31; 3007/2015, §§11-18; 3177/2014, §11; ACA Piraeus 33332/2013, §10.

на лиценза на фармацевти, които са навършили седемдесетгодишна възраст - по този начин тази разпоредба принуждаваше седемдесетгодишните фармацевти да се пенсионират. Жалбоподателят се позовава на член 21, параграф 1 от ДЕО от Хартата, който забранява дискриминацията, основана на възраст, но Съдът отхвърля тази жалба до Хартата, като първо отбелязва, че съответният административен акт, с който е отнет лицензът на жалбоподателя, е издаден на 10.9.2009 г., т.е. два месеца и половина преди влизането в сила на Договора от Лисабон (подобна аргументация може да се приеме като признак на прекомерен формализъм от страна на Съда при използването на Хартата); след това като отбелязва, че нито Директива 2005/36/ЕО относно признаването на лични квалификации (на която се позовава жалбоподателят), нито общите принципи на правото на ЕС, като забраната на дискриминацията и свободата на установяване, предвидени съответно в членове 45 и 49 ДФЕС, са приложими в разглеждания случай, като последното се обосновава с това, че случаят не съдържа подходящ свързващ фактор с правото на ЕС...“

Публикувано в: The Charter of Fundamental Rights as Apprehended by Judges in Europe: Greece. In L. Burgorgue-Larsen (dir.), La Charte des Droits Fondamentaux saisie par les juges en Europe / The Charter of Fundamental Rights as apprehended by judges in Europe, Cahiers Européens No 10, Pedone, Paris, 2017, p. 381-423.

„Изводът, който може да бъде направен от горния анализ, е, че Хартата, която лесно се интегрира в официалните процеси на съдебен контрол в Гърция, но не е развила пълния си потенциал на съществена отправна точка по всички дела, попадащи в приложното поле на правото на ЕС, оттогава насам играе важна роля в областта на трансграничното прилагане на принципа *ne bis in idem* и също така се развива като важна отправна точка по дела, свързани с някои аспекти на социалното право на ЕС. Както става ясно по-горе, Хартата е била използвана и по някои важни дела пред СтЕ във връзка с мерките, които са били предприети в контекста на финансовата криза и програмата за приспособяване, която гръцката държава е трябвало да следва съгласно Меморандуми за разбирателство (МР), сключени в съответствие с решения на Съвета на ЕС и след консултации с институциите на ЕС. Отмяна на съдебната практика на Съда на ЕС по делата *Pringle* и *Sindicato dos Bancários do Norte*, с която се отказва да се проследи подходяща връзка на приложимост с правото на ЕС съгласно член 51, параграф 1 от Хартата в случаи, свързани със законодателни мерки, които са били предприети в контекста на Меморандуми за разбирателство по програмата за приспособяване, разбира се, би могла драстично да увеличи ролята на Хартата в страни като Гърция, чиито социални и икономически политики са били - и най-вероятно ще продължат да бъдат - определяни от разпоредбите на меморандумите за разбирателство, а не от политическия избор на националното правителство и законодател.“

Публикувано в: The Charter of Fundamental Rights as Apprehended by Judges in Europe: Greece. In L. Burgorgue-Larsen (dir.), La Charte des Droits Fondamentaux saisie par les juges en Europe / The Charter of Fundamental Rights as apprehended by judges in Europe, Cahiers Européens No 10, Pedone, Paris, 2017, p. 381-423.

Права, гарантирани от Хартата

„По дело (1741/2015), решено през 2015 г., Държавният съвет отменя решение на Административния съд, в което се посочва, че административна глоба, наложена за контрабанда на бензин, не нарушава правото да не бъдеш съден или наказван два пъти в

наказателно производство за едно и също престъпление, ако обвиненото дружество е било оправдано от наказателните съдилища. Съдът постановява, че член 50 от Хартата допуска държава членка да налага комбинация от данъчни и наказателни санкции за едни и същи деяния на неспазване на задълженията за деклариране, свързани с правилата на ДДС.“

Публикувано в: [Хартата на основните права на ЕС в Румъния](#). FRA - Агенция на Европейския съюз за основните права, 2019 г. (на английски език)

https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2019-eu-charter-in-greece_en.pdf

Прилагане на ХОПЕС в Унгария

Обща информация

[Конституцията на Унгария, наречена Основен закон на Унгария („Основният закон“), е приета на 25 април 2011 г. и влиза в сила на 1 януари 2012 г.⁵³ Тя не съдържа пряко позоваване на Хартата на основните права („Хартата“) или на друг международноправен инструмент за защита на основните права. Въпреки това Основният закон съдържа два отделни члена относно правото на Европейския съюз (член Д) от една страна, и относно международното право, от друга страна (член Р). Макар че член Е е от основно значение за оценката на правния статут на Хартата в унгарския конституционен ред, член Q теоретично също може да играе роля].

Публикувано в: Berkes & Jakab & Sonnevend: Hungary: A Half-Hearted Look at the Charter. In: Michal, Bobek; Jeremias, Adams-Prassl (eds.) *The EU Charter of Fundamental Rights in the Member States*, Oxford, Hart Publishing (2020).

„Приложение № 2 към Акт № CLXVIII от 2007 г. за обнародване на Договора от Лисабон за изменение на Договора за Европейския съюз и на Договора за създаване на Европейската общност съдържа официалната унгарска версия на Хартата на основните права и обяснението към нея. В съответствие с разпоредбите на член 6, параграф 2 от Договора от Лисабон горепосоченият акт - публикуван в унгарския Официален вестник на 22 декември 2007 г. - определя датата на влизането си в сила чрез позоваване на влизането в сила на Договора от Лисабон. По този начин разпоредбите на Хартата на основните права влязоха в сила на 1 декември 2009 г. и от тази дата започнаха да се прилагат в Унгария. Поради пълното и интегрирано транспониране на Хартата в националното ни законодателство унгарските публични органи и съдилища са пряко обвързани с нейната уредба.“

Публикувано в: Osztoivits: Osztoivits: 'Questionnaire on the Charter of Fundamental Rights. Hungarian Legal Report', www.aca-europe.eu/colloquia/2012/Hungary.pdf, question no 14.

Приложно поле

„Унгарските съдилища не са склонни да проверяват служебно дали са изпълнени критериите на член 51, а когато има неяснота, която не е изяснена от страната, която се позовава на Хартата,

⁵³ Основният закон на Унгария, Magyar Közlöny (Официален вестник на Унгария), 25 април 2011 г., № 43, 10656-682. За оценка на Основния закон, виж P Sonnevend, A Jakab и L Csink, "The Constitution as an Instrument of Everyday Party Politics - The Basic Law of Hungary" в A von Bogdandy и P Sonnevend (eds), *Constitutional Crisis in the European Constitutional Area; Theory, Law and Politics in Hungary and Romania* (München, CH Beck, 2015) 33 и сл.

те предпочитат да установят, че тя не се прилага. Твърди се, че тази съдебна практика може да изключи прилагането на Хартата дори в случаите, когато чрез творчески анализ на това дали съществува достатъчна връзка между разглежданите национални мерки и правото на ЕС за целите на член 51, параграф 1, критериите за прилагане на Хартата биха били изпълнени.“

Публикувано в: Berkes & Jakab & Sonnevend: Hungary: A Half-Hearted Look at the Charter. In: Michal, Bobek; Jeremias, Adams-Prassl (eds.) *The EU Charter of Fundamental Rights in the Member States*, Oxford, Hart Publishing (2020).

„В ранната съдебна практика през 2010-2012 г. съдебните решения показаха относителна несигурност по отношение на приложното поле на Хартата и особено по отношение на понятието „прилагане на правото на ЕС“. В някои случаи съдилищата приемаха, че Хартата е приложима, без да изследват надлежно нейния обхват. Така например областният съд на Nyíregyháza приема, че Хартата е приложима по дело № 6.K.21.583/2010/6 (2010 г.), свързано с измама по Закон № CXXVII от 2003 г. за акцизите и специалните разпоредби за търговията с акцизни продукти.⁵⁴ Без да разглежда въпроса за приложимостта на Хартата, съдът се ангажира с анализ по същество на пропорционалността на обективната наказателна отговорност, предвидена в този закон, съгласно членове 17 и 52 от Хартата, като в крайна сметка заключава, че правото на собственост и пропорционалността на неговите ограничения не се прилагат по отношение на санкциите за измама, свързана с акцизи, тъй като те не лишават санкционираното лице от законно придобито имущество. По отношение на Хартата съдът е трябвало поне да посочи, както е признато в края на решението по отношение на Конвенцията за общ транзитен режим,⁵⁵ че държавите членки са запазили компетентността си да уреждат санкциите за престъпления и нарушения на акцизния режим. По този начин съдът е можел да си спести анализа на материалноправните разпоредби на Хартата, като заключи, че разглежданите национални разпоредби не прилагат нито един акт на ЕС.“

Публикувано в: Berkes & Jakab & Sonnevend: Hungary: A Half-Hearted Look at the Charter. In: Michal, Bobek; Jeremias, Adams-Prassl (eds.) *The EU Charter of Fundamental Rights in the Member States*, Oxford, Hart Publishing (2020).

„... Някои други съдилища са разгледали внимателно приложимостта на Хартата и са приели много широко тълкуване на член 51. Административният и трудов съд в Сегед е постановил по дела № 2.M.393/2012/4 (2012 г.), 2.M.394/2012/4 (2012 г.) и 2.M.391/2012/13 (2013 г.), че националните закони, регулиращи трудовите и специфичните трудови правоотношения, като например държавната служба, прилагат правото на ЕС, доколкото въвеждат антидискриминационни директиви, като например Директива 2000/78/ЕО на Съвета за създаване на основна рамка за равно третиране в областта на заетостта и професиите.⁵⁶ Вследствие на това съдът е приел, че Хартата е приложима, и е счел, че необоснованото уволнение на държавни служители противоречи на член 30 от Хартата. Като се позовава на делата *Simmenthal* и *Factortame* на Съда на ЕС⁵⁷ и на принципа на полезния ефект, съдът отменя съответната национална разпоредба в полза на примата на правото на ЕС. Въпреки това,

⁵⁴ Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Bíróság, 6.K.21.583/2010/6, 16 ноември 2010 г.

⁵⁵ Конвенция за общ транзитен режим [1987 г.] ОВ L226/2.

⁵⁶ Szegedi Munkaügyi Bíróság, 2.M.393/2012/4, 25 октомври 2012 г.; 2.M.394/2012/4, 25 октомври 2012 г.; 2.M.391/2012/13, 4 април 2013 г.

⁵⁷ Дело C-106/77 *Simmenthal* EU:C:1978:49; Дело C-213/89 *Factortame* и други EU:C:1990:257.

колкото и пионерско да е, мотивите на съда не уточняват по-подробно в какъв смисъл уредбата на необоснованото уволнение на държавни служители се отнася до борбата с дискриминацията и за какъв забранен дискриминационен признак става въпрос в случая. При обжалването на тези три решения през 2013 г. Районният съд на Сегед потвърждава първоинстанционните решения, като установява нарушение на Хартата, без да изследва нейния обхват и като се позовава единствено на прякото действие на първичните норми на Европейския съюз.⁵⁸ В сравнение с развитите мотиви на първоинстанционния съд, регионалният съд е трябвало да посвети поне кратко разглеждане на този въпрос.

По въпроса за неоснователното уволнение на държавни служители Административният и трудов съд на столицата Будапеща е разработил съдебна практика, която е в противоречие с горепосоченото широко тълкуване на съдилищата в Сегед: в решение № 36.M.5367/2010/13 (2011 г.) той постановява, че оспореният акт - законът, уреждащ условията за работа на държавните служители - не прилага правото на ЕС.⁵⁹ Съдът приема довода на ответника, че макар Европейският съюз да е компетентен в областта на социалната политика съгласно членове 151 и 153 ДФЕС, той не е приел акт относно минималните изисквания в областта на защитата на служителите в случай на уволнение. Без конкретен и обвързващ акт на ЕС член 30 от Хартата не може да бъде пряко използван сам по себе си от лицата пред националните съдилища. Съдът се позовава на Доклада на Европейската комисия от 2010 г. относно прилагането на Хартата на основните права на ЕС, според който държавите членки прилагат правото на ЕС, „когато прилагат регламенти или решения на ЕС или изпълняват директиви на ЕС“.⁶⁰ Това решение е потвърдено от регионалният съд на Будапеща-столица в последващи решения.⁶¹ Заключениеът съответства на тясното, вахафско тълкуване на понятието „прилага“, за разлика от по-широкото, „в рамките на обхвата“, тълкуване на същото понятие в практиката на Съда на ЕС от типа на Åkerberg Fransson. По-опасна формулировка обаче е използвана в решение, в което Административният и трудов съд на Будапеща-столица заключава, като цитира само член 52, параграф 2, а не член 51 от Хартата, че „Хартата не е акт на Общността, на който може да се направи пряко позоваване пред съдилищата на държавите-членки“.⁶² Това повърхностно заключение, което за щастие не беше последвано от други съдилища, можеше да доведе до противоречива съдебна практика.“

Публикувано в: Berkes & Jakab & Sonnevend: Hungary: A Half-Hearted Look at the Charter. In: Michal, Bobek; Jeremias, Adams-Prassl (eds.) *The EU Charter of Fundamental Rights in the Member States*, Oxford, Hart Publishing (2020).

„... Конституционният съд ... разглежда Хартата като вътрешно право, а не като международно право, и поради липсата на компетентност в това отношение постоянно отказва да проверява

⁵⁸ Szegedi Törvényszék, 2.Mf.22.377/2012/2, 5 март 2013 г.; 2.Mf.22.378/2012/4, 5 март 2013 г.; 2.Mf.20.729/2013/3, 11 юни 2013 г.

⁵⁹ Fővárosi Munkaügyi Bíróság, 36.M.5367/2010/13, 27 май 2011 г.

⁶⁰ Европейска комисия, Доклад за 2010 г. относно прилагането на Хартата на основните права на ЕС, COM(2011) 160/7.

⁶¹ Fővárosi Törvényszék, 51.Mf.634735/2012/4, 12 септември 2012 г.

⁶² Fővárosi Munkaügyi Bíróság, 24. M. 1858/2011/18, 19 юни 2012 г.

съвместимостта на всяко вътрешно право с правото на ЕС и следователно с Хартата.⁶³ От това следва, че Конституционният съд рядко е разглеждал приложното поле на Хартата *ratione materiae*. В някои изключителни случаи Конституционният съд или потвърждава формулировката на член 51, параграф 1 от Хартата относно задължението на държавите членки да я прилагат при прилагането на правото на ЕС⁶⁴, или отива по-далеч и потвърждава, че съдебен акт, а именно тълкувателното становище на Върховния съд относно отпадането на изпълняемостта на наказателните санкции общественополезен труд или наказание, не попада „в обхвата на правото на Европейския съюз“ по смисъла на решението Åkerberg Fransson.⁶⁵ Като се има предвид ограничаването на компетентността на ЕС в областта на сближаването на наказателните закони на държавите членки, решението на Конституционния съд е съвсем ясно. В други случаи жалбата на вносителя на петицията до Хартата е била очевидно неоснователна и това може би е причината Конституционният съд да не анализира понятието „изпълнение“: например Конституционният съд е постановил, че Хартата не се прилага в случай, който очевидно не е свързан с правото на ЕС и който се отнася до регистрацията на преобразуване на земя по отношение на имот.⁶⁶ Въпреки това се твърди, че поради значението на съдебната практика на Конституционния съд за еднаквото прилагане на вътрешното право, разглеждането на член 51, параграф 1 от Хартата би могло да бъде поне по-задълбочено в случаите, когато вносителят на петицията се позовава на една или повече разпоредби на Хартата. В обобщение, единствената разлика между Конституционния съд и обикновените съдилища е, че за разлика от обикновените съдилища, Конституционният съд не изследва съвместимостта на нито едно вътрешно право с Хартата, но по съществото на делото, едно решение показва, че няма отклонение от широкото тълкуване на член 51, параграф 1 от Хартата в решението Åkerberg Fransson.“

Публикувано в: Berkes & Jakab & Sonnevend: Hungary: A Half-Hearted Look at the Charter. In: Michal, Bobek; Jeremias, Adams-Prassl (eds.) *The EU Charter of Fundamental Rights in the Member States*, Oxford, Hart Publishing (2020).

Гарантирани права

„Най-често са се позовавали на членове 47 (право на ефективни правни средства за защита и на справедлив съдебен процес) и 17 (право на собственост), главно в гореспоменатите дела за договори за потребителски кредити, следвани от член 30 (защита в случай на неоснователно уволнение) в делата за неоснователно уволнение на държавни служители. По подобен начин, в тези две огромни категории искове, членове 21 (недискриминация) и 38 (защита на потребителите) са били еднакво цитирани от ищците, но не са били прилагани от съдилищата.

В заключение, обикновените съдилища са използвали Хартата като основно правно основание за оценка на съвместимостта на националните актове с правото на ЕС в двата вида повтарящи се дела - делата за неоснователно уволнение на държавни служители и делата за потребителски договори за заем. В други случаи съдилищата са използвали Хартата като

⁶³ Например решения на КС № 368/D/2010, 25 октомври 2011 г., диспозитивна част; 29/2011 (IV 7), 5 април 2011 г., част III/5; 571/D/2010, 4 октомври 2011 г., диспозитивна част; 8/2011 (II 18), 15 февруари 2011 г., диспозитивна част.

⁶⁴ Решение на КС № 143/2010 (VII 14), 12 юли 2010 г., част IV/2.5.

⁶⁵ Решение на КС № 16/2014 (V 22), част V/2.2.2.

⁶⁶ Решение на КС № 3140/2013 (VII 2), част 5.

отправна точка за тълкуване на разпоредби от националното законодателство, които не попадат непременно в приложното поле на правото на ЕС. Освен това ищците понякога са се опитвали да се позовават на Хартата, за да търсят защита в случаите, когато националните конституционни гаранции не са успели. Съдилищата не са били напълно резервирани към това, но са проявявали значителна сдържаност в най-спорните случаи.“

Публикувано в: Hungary: A Half-Hearted Look at the Charter. In: Michal, Bobek; Jeremias, Adams-Prassl (eds.) *The EU Charter of Fundamental Rights in the Member States*, Oxford, Hart Publishing (2020).

„През 2016 г. Конституционният съд на Унгария (3143/2015 (VII. 24.) AB) заключи - в съответствие с по-ранната си практика - че не разполага с мандат да проверява дали законодателството е прието в съответствие с правото на Европейския съюз по отношение на формата и съдържанието. Вносителят на петицията по делото - банка - е твърдял, че Закон № XXXVIII от 2014 г. нарушава правото на собственост (член 17) и правото на справедлив съдебен процес (член 47), както е предвидено в Хартата на ЕС. Законът отменя клаузите за разлика в обменните курсове и определя фиксиран курс. Той въвежда законова презумпция за неравноправност на клаузите за едностранна опция за изменение, които позволяват на финансовите институции да увеличават своите лихвени проценти, разходи и такси; и предписа процедурата, чрез която финансовите институции могат да оборят презумпцията. Конституционният съд не използва Хартата при оценката на законосъобразността на Закон № XXXVIII. Вместо това той заключава въз основа на националното конституционно право, защитаващо собствеността, че Законът не води до пряко нарушение на правото на собственост.

По дело от 2017 г. (17.Pf.21.307/2016/6) Окръжният апелативен съд разглежда въпроса дали твърдяното нарушение на правото на справедлива процедура и на правото на добра администрация само по себе си може да представлява нарушение на правата на личността, ако това е довело до това ищецът да не получи пенсията за инвалидност, на която е имал право. Ако случаят е такъв, остава въпросът дали властите са нарушили правата на жалбоподателя, като не са се произнесли в разумен срок. Съдът заявява, че правото на справедлива административна процедура, залегнало в Основния закон на Унгария, е по образец на еквивалентното право от Хартата (член 41). Той установява, че това право не е било нарушено от забавянето, и също така постановява, че самото нарушение на процесуалните права не е равнозначно на нарушение на правата на личността.“

Публикувано в: [Хартата на основните права на ЕС в Унгария](#).⁶⁷ FRA - Агенция на Европейския съюз за основните права, 2019 г.

„В Унгария се очаква прилагането на член 47 от Хартата на ЕС да придобие още по-голямо значение, тъй като той може да представлява последната гаранция за законовата съдебна защита. По-голямата част от съответната унгарска съдебна практика попада в областта на административното право. Това може да се обясни с факта, че обхватът на правото на ЕС е по-широк в административното право, отколкото в наказателното право, и в тази област унгарските съдилища, особено отделните административни съдии, като цяло изглеждат по-подготвени да прилагат нормативните разпоредби на ЕС, отколкото в други съдебни подразделения. Унгарските съдилища, които като цяло сравнително активно използват

⁶⁷ На английски език.

процедурата по преюдициално запитване, са представили преюдициални запитвания относно тълкуването на член 47 в правни области, в които са били силно ангажирани с прилагането на материалното право на ЕС (напр. измами с ДДС) и/или са били изправени пред очевидни несъответствия между вътрешното законодателство и правната практика и приложимите правни изисквания на ЕС (напр. правото в областта на убежището). Конституционният съд никога не се е позовавал на член 47. Вместо това той прилага унгарския му аналог, член XXVIII от Основния закон, който урежда по същество идентични основни права.“

Публикувано в: Varju & M. Papp, ["The Application of Article 47 of the EU Charter by Hungarian Courts"](#) REALaw.blog

Прилагане на ХОПЕС в Полша

Обща информация

„Общият модел на позоваване на Хартата е донякъде аналогичен на начина, по който ЕКПЧ се появява като референтен текст в съдебната практика.⁶⁸ Позоваването на Хартата може да се появи в съдебно решение по един (или повече) от следните начини: (1) като аргумент на страните, без реакция от страна на съда; (2) като аргумент на страните, отхвърлен от съда; (3) като аргумент на страните, в резултат на който съдът прилага Хартата; или (4) *ex officio*, т.е. когато съдилищата прилагат Хартата служебно. Ако Хартата бъде приложена, има няколко начина, по които тя може да бъде използвана. Хартата може да служи като украшение - декорация, а не като оперативен аргумент - или може да служи като допълнителен аргумент, за да се тълкуват⁶⁹ или да не се вземат предвид, според случая, съответните разпоредби на полското право. Установените позовавания на Хартата от страна на Конституционния съд се различават значително в сравнение с тези на административните и общите съдилища. Изглежда обаче, че допреди три години Върховният съд е използвал Хартата още по-слабо. Тази позиция изглежда се е променила в периода 2015-2018 г. Докато интересът на Конституционния трибунал към Хартата е намалял, Върховният съд е започнал да я възприема като отделен и важен инструмент, който гарантира, че Полша спазва международните си задължения.“

Публикувано в: Kowalik-Bańczyk: Poland – The Charter of Fundamental Rights as a Last Resort? In: Michal, Bobek; Jeremias, Adams-Prassl (eds.) *The EU Charter of Fundamental Rights in the Member States*, Oxford, Hart Publishing (2020).

„В съответствие с член 6, параграф 1 от ДЕС Хартата е част от първичното право на ЕС (член 6, параграф 1 гласи, че Хартата „има същата правна сила като Договорите“). Поради тази разпоредба Хартата следва да се разглежда като част от международното право.⁷⁰ В

⁶⁸ cf A Paprocka, "Wpływ orzecznictwa ETPCz na rozumienie konstytucyjnych praw i wolności w Polsce - kilka uwag na marginesie orzecznictwa Trybuna Konstytucyjnego" в M Zubik (ed), XV lat obowiązywania Konstytucji z 1997 r. Księga jubileuszowa dedykowana Zdzisławowi Jarosławowi (Wydawnictwo Sejmowe, 2012) 87.

⁶⁹ например решение на Sąd Rejonowy Wrocław Śródmieście от 18 декември 2017 г., X P 489/17, или решение на Върховен съд от 12 юли 2017 г., II PK 199/16.

⁷⁰ Wróbel "Wprowadzenie" in Wróbel (n 7) 6; A Wyrozumka "Znaczenie prawne zmiany status Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej w Traktacie Lizbońskim oraz Protokołu Polsko-Brytyjskiego" (2008) 2 Przegląd Sejmowy 34.

съответствие с член 87 от Конституцията⁷¹ международните споразумения, ратифицирани от Сейма (долната камара на полския парламент), са задължителен източник на право. Съгласно член 91 от Конституцията тези споразумения са част от вътрешния правен ред и имат предимство пред законите. Ако даден закон не може да бъде съгласуван с международно споразумение, това споразумение има предимство пред него. Съгласно същия член от Конституцията международните споразумения, ратифицирани от Сейма, се прилагат пряко.⁷² По силата на позоваването на Хартата в международно споразумение (Договора за Европейския съюз), самата Харта обикновено се третира като международно споразумение. Съществуват обаче някои примери на опортюнистични аргументи, които изключват подобно тълкуване.⁷³

Публикувано в: Kowalik-Bańczyk: Poland – The Charter of Fundamental Rights as a Last Resort? In: Michał, Bobek; Jeremias, Adams-Prassl (eds.) *The EU Charter of Fundamental Rights in the Member States*, Oxford, Hart Publishing (2020).

„Следва да се отбележи, че обхватът на защитата, гарантиран от Хартата, като цяло съответства на този, предвиден в Конституцията. Някои права не са изрично предвидени, например правото на човешка неприкосновеност (член 3 от Хартата) или забраната на робството (член 5 от Хартата). Въпреки това те все още са приложими в Полша, тъй като са били тълкувани от Конституцията от Конституционния съд или като стандарти, задължителни по силата на международни споразумения.⁷⁴ Интересен пример за право, предвидено в Хартата, което не е включено в Конституцията, е правото на добра администрация (член 41 от Хартата).⁷⁵ Конституцията в чл. 7 предвижда, че органите на публичната власт действат въз основа и в рамките на закона, но подобен подход се тълкува по-скоро като принцип (на легализма), а не като субективно право, което значително ограничава възможността за позоваване на чл. 7 от страна на лицата.⁷⁶ Вероятно тази липса на право на добра

⁷¹ Конституция на Република Полша от 2 април 1997 г. (Dz U 2001, № 78, точка 483; Dz U 2006, № 28, точка 319; Dz U 2009, № 200, точка 1471 и № 114, точка 946).

⁷² Следователно разпоредбите на Хартата следва да бъдат пряко приложими, ако отговарят на техническите изисквания за такава приложимост. Те винаги могат, както и всички други разпоредби на правото на ЕС, да бъдат източник на вдъхновение за тълкуване на полските разпоредби: E Łętowska "Między Scyllą a Charybdą - sędzia polski między Strasburgiem i Luksemburgiem" (2005) 1 Europejski Przegląd Sądowy 5, цитирайки решението на Конституционния съд от 18 октомври 2004 г., P 8/04.

⁷³ Вж. например позицията на Сейма в производството пред Конституционния съд по дело P 19/14, където Сеймът твърди, че Хартата не е международно споразумение.

⁷⁴ WRÓBLEWSKI, M.: Правната стойност и прилагането на Хартата на основните права в Полша. In PALMISANO, G. (ed.): Превръщане на Хартата на основните права на ЕС в жив инструмент, Рим: Brill Publisher, 2014 г., стр. 324-325; BODNAR, A.: The Charter of Fundamental Rights: the diverse legal nature of the Charter's provisions and its effect on individuals, courts and legislative, In BARCZ, J. (ed.): Защитата на основните права в Европейския съюз, Варшава: Beck, 2009 г., стр. 164. Повече за отношенията между Хартата и полската конституция: WIERUSZEWSKI, R.: Разпоредбите на Хартата на основните права в светлината на Конституцията на РП от 1997 г. и международните споразумения, които са задължителни за Полша. In BARCZ J. (ed.), Fundamental Rights Protection ..., pp. 145-167.

⁷⁵ PYZIAK-SZFNICKA, M.: Karta Praw Podstawowych UE w orzecznictwie Trybuna Konstytucyjnego. "Europejski Przegląd Sądowy". Warszawa: Wolters Kluwer, 2016, nr 8, pp. 21-22.

⁷⁶ Според практиката на КС принципът, изразен в чл. 7 от Конституцията, не е в основата на свободата или субективните права, което изключва посочването на тази разпоредба като стандарт за конституционна

жалба, вж. напр. решението на КС от 8 юли 2002 г., SK 41/01, ОТК-A 2002/4/51.

администрация в Конституцията допринася за факта, че член 41 е една от разпоредбите на Хартата, на които полските съдилища се позовават най-често.“

Публикувано в: Kastelik-Smaza: The application of the Charter of Fundamental Rights of the EU in Poland, January 2019 AUC IURIDICA 2018(4):101-112.

Приложно поле

„От член 1 от Протокол (№ 30) относно прилагането на Хартата на основните права на Европейския съюз в Полша и Обединеното кралство е видно, че този протокол не поставя под въпрос приложимостта на Хартата в Обединеното кралство или в Полша, което се потвърждава от съображенията в преамбюла на този протокол. Така, съгласно третото съображение от преамбюла на Протокол (№ 30), Хартата трябва да се прилага и тълкува от съдилищата на Полша и на Обединеното кралство стриктно в съответствие с разясненията, посочени в член 1 от Протокола. Освен това, съгласно шестото съображение от преамбюла на този Протокол, Хартата потвърждава правата, свободите и принципите, признати в Съюза, и прави тези права по-видими, но не създава нови права или принципи.

При тези обстоятелства член 1, параграф 1 от Протокол (№ 30) пояснява член 51 от Хартата по отношение на неговото приложно поле и няма за цел да освободи Република Полша или Обединеното кралство от задължението да спазват разпоредбите на Хартата или да попречи на съд на една от тези държави членки да осигури спазването на тези разпоредби.“

Съединени дела C-411/10 и C-493/10. N. S. (C-411/10) срещу Secretary of State for the Home Department и M. E. и други (C-493/10) срещу Refugee Applications Commissioner и Minister for Justice, Equality and Law Reform. ECLI:EU:C:2011:865

„Съдилищата рядко обсъждат въпроса дали в разглежданата ситуация Полша прилага правото на Съюза по смисъла на член 51, параграф 1 от Хартата и дали следователно случаят попада в обхвата на правото на ЕС. Едно такова обсъждане се появява в решение на Върховния съд от 2016 г.⁷⁷, в което този съд изключва възможността за пряко прилагане на разпоредбите на Хартата в случаи, които имат чисто вътрешен характер.⁷⁸ Той обяснява, че за да се приложат разпоредбите на Хартата, делото трябва да включва прилагането на други разпоредби на правото на ЕС, а не само на разпоредбите на самата Харта. Съдът посочва, че жалбоподателят е трябвало да обясни, поне до известна степен, защо *rationae materiae* Хартата трябва да бъде приложена. За тази цел е необходимо да се прецени приложното поле на член 51, параграф 1 от Хартата. Върховният съд се позовава на дела C-617/10 *Akerberg Fransson*⁷⁹ и C-206/13 *Siragusa*,⁸⁰ в които се посочва, че разпоредбите на Хартата не трябва да се прилагат самоцелно. Тяхното прилагане винаги е обусловено от прилагането на други разпоредби на правото на ЕС (различни от Хартата). Тези разпоредби се прилагат само ако има връзка с правото на ЕС, което означава, че въпросният казус включва прилагането на правото на ЕС. Ако фактите по делото

⁷⁷ Решение на Върховния съд от 16 март 2016 г., IV CSK 270/15. Жалбоподателят се позовава за първи път пред Върховния съд на чл. 21, ал. 1, чл. 25 и чл. 26 от Хартата.

⁷⁸ Това понятие само по себе си не е ясно, вж. S Iglesias Sánchez "Purely Internal Situations and the Limits of EU law: A

Консолидирана съдебна практика или понятие, което трябва да бъде изоставено?" (2018) 14(1) European Constitutional Law Review 7.

⁷⁹ Дело C-617/10 *Åkerberg Fransson* EU:2013:105.

⁸⁰ Дело C-206/13 *Siracusa* EU:C:2014:126.

са такива, че няма елемент от правото на ЕС, случаят е чисто вътрешно положение и Хартата не може да бъде приложена. Хартата обаче винаги може да служи като помощно средство за тълкуване на разпоредбите на полското национално право, дори и в чисто вътрешни ситуации. Според Върховния съд във въпросния случай не е имало връзка с правото на ЕС, но принципът на недискриминация въз основа на възрастта, залегнал в Хартата, въпреки това следва да служи като вдъхновение за тълкуване като общ принцип на правото. Върховният съд⁸¹ е взел предвид и полско-британския Протокол и евентуалното му въздействие върху тълкуването на член 51, параграф 1 от Хартата, като е посочил, че след решението от 21 декември 2011 г. потенциалното ограничение на прилагането на Хартата в Полша е отслабено и поради това член 30 от Хартата следва поне да служи като тълкувателно помагало за тълкуване както на полското, така и на европейското право. Интересно е да се отбележи, че този член попада в обхвата на дял IV от Протокола, който поради позицията на Обединеното кралство не трябва да има пряко действие в Обединеното кралство (и в Полша като страна, присъединила се към протокола). Но Полша също така е заявила паралелно, в Декларация № 62,⁸² че:

като има предвид традицията на социалното движение „Солидарност“ и неговия значителен принос в борбата за социални и трудови права, зачита изцяло социалните и трудовите права, установени от правото на Европейския съюз, и по-специално тези, потвърдени в дял IV от Хартата.“

Публикувано в: Published in: Kowalik-Bańczyk: Poland – The Charter of Fundamental Rights as a Last Resort? In: Michal, Bobek; Jeremias, Adams-Prassl (eds.) *The EU Charter of Fundamental Rights in the Member States*, Oxford, Hart Publishing (2020).

Гарантирани права

„В дело от септември 2018 г. Върховният съд⁸³ се позовава на член 15 от Хартата, за да развие по-широко тълкуване на понятието за свобода на труда. Върховният съд заявява, че тази разпоредба съдържа определение на понятието „свобода на труда“, което се различава леко от определенията, съдържащи се в разпоредбите на полското право, така че общото определение следва да се изведе от всички тези разпоредби. Така свободата на труд следва да се състои от свободен избор на работодател, свобода на отказ от работа и свобода на поемане на допълнителна работа. Тя също така предполага забрана за принуждаване на когото и да било да поеме работа. Причините, поради които работник или служител се е отказал от длъжността си, не засягат свободата на отказ от работа.⁸⁴ Върховният съд е на мнение, че фактът на въвеждане, дори и със съгласието на работника или служителя, на допълнителна санкция под формата на парична неустойка за нарушаване на клауза за забрана на конкуренцията след прекратяване на трудовото правоотношение противоречи на принципа на

⁸¹ Решение на Върховния съд от 12 юли 2017 г., II PK 199/16.

⁸² Декларация № 62 на Република Полша относно Протокола за прилагане на Хартата на основните права на Европейския съюз по отношение на Полша и Обединеното кралство.

⁸³ Решение на Върховния съд от 13 септември 2018 г., II PK 141/17; по същия начин и по-рано, решение на Върховния съд от 23 май 2014 г., II PK 273/13.

⁸⁴ Тази аргументация, що се отнася до тълкуването на свободата на труд в чл. 15, е взета от по-ранно решение на Върховния съд от 2014 г., в което е направено позоваване на чл. 15 от Хартата - решение на Върховния съд от 23 май 2014 г., II PK 273/13

трудовето право, който се изразява в свободата на избор на работа, което съгласно правото на ЕС означава и свободата да се откажеш от работа.“

Публикувано в: Kowalik-Bańczyk: Poland – The Charter of Fundamental Rights as a Last Resort? In: Michał, Bobek; Jeremias, Adams-Prassl (eds.) *The EU Charter of Fundamental Rights in the Member States*, Oxford, Hart Publishing (2020).

„През април 2017 г. съдът се произнася по дело относно резултати от търсене в Google, свързани с бизнесмен. Статия с подстрекателското заглавие „Много лош престъпник“ се намирала зад платена стена, така че съдържанието - което потвърждавало действителната роля на бизнесмена, а именно в разбиването на престъпна група - било достъпно само за абонати. Въз основа на практиката на Съда на ЕС - а по този начин косвено и на Хартата - решението включва „правото да бъдеш забравен“ от резултатите от търсенето в търсачката, ако даден резултат от търсенето нарушава например личния живот на дадено лице. Съдът нарежда на Google да изплати на лицето обезщетение в размер на 10 000 PLN (2 500 EUR). Делото е висящо пред Върховния съд.“

Публикувано в: [Хартата на основните права на ЕС в Полша](#).⁸⁵ FRA - Агенция на Европейския съюз за основните права, 2019 г.

„Последното преюдициално запитване, отправено от Съда на ЕС в отговор на полски въпрос, който се отнася до свободата на стопанска инициатива, съдържаща се в член 16 от Хартата, е решението от 20 декември 2017 г. по дело Polkomtel.⁸⁶ Върховният съд изразява съмнения относно правомощията на регулаторен орган да налага ценови контрол на телекомуникационен оператор със значителна пазарна сила, за да осигури разходоориентираност на цените. За тълкуването на този вид задължение Съдът се позовава на член 16 от Хартата. Той уточнява, че член 8, параграф 4 и член 13, параграф 3 от Директива 2002/19/ЕО във връзка с член 16 от Хартата трябва да се тълкуват в смисъл, че националният регулаторен орган може да изисква от оператор, определен като притежаващ значителна пазарна сила на конкретен пазар и задължен да следи за разходоориентираността на цените, да определя цените си ежегодно въз основа на най-актуалните данни и да му ги представя за проверка заедно с обосновка, преди да започнат да се прилагат, при условие че тези задължения се основават на естеството на установения проблем, пропорционални са и са обосновани с оглед на целите, предвидени в член 8 от Директива 2002/21/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 7 март 2002 година относно общата регулаторна рамка за електронните съобщителни мрежи и услуги (Рамкова директива), което запитващата юрисдикция следва да провери.“

Публикувано в: Kowalik-Bańczyk: Poland – The Charter of Fundamental Rights as a Last Resort? In: Michał, Bobek; Jeremias, Adams-Prassl (eds.) *The EU Charter of Fundamental Rights in the Member States*, Oxford, Hart Publishing (2020).

„Разпоредба, която заема особено място в практиката на административните съдилища, е член 41 от Хартата, в производства, в които страните твърдят, че полските административни органи

⁸⁵ На английски език

⁸⁶ Дело C-277/16 Polkomtel EU:C:2017:989.

са нарушили тази разпоредба.⁸⁷ В известен смисъл с този опит за прилагане на член 41 полските съдилища пренебрегват буквата на тази разпоредба, която предвижда, че правото на добра администрация следва да се прилага спрямо органите на ЕС, а не спрямо националните органи.⁸⁸ Член 41 от Хартата се използва с позоваване на общи принципи: или на принципа на правовата държава, или на принципа за действие в разумен срок. Принципът на върховенството на закона и свързаното с него право на добра администрация бяха използвани от Върховния административен съд през 2013 г.,⁸⁹ където те бяха използвани за решаване на проблем, свързан с административни решения, които не са били връчени навреме на техните адресати. Върховният административен съд се позовава на член 41, за да заключи, че връчването на решенията в разумен срок и в срок е част от основните процесуални стандарти, без които върховенството на закона не може да бъде защитено.⁹⁰ Някои съдилища се позовават на член 41 като допълнителен аргумент, за да докажат нарушение на задължението за действие в разумен срок. Върховният административен съд е посочил, че фактът на принуждаване на жалбоподателя да продължи административно производство, започнало през 1994 г., нарушава всяко доверие в действията на публичните органи и представлява нарушение, *inter alia*, на член 41 от Хартата.⁹¹

Публикувано в: Kowalik-Bańczyk: Poland – The Charter of Fundamental Rights as a Last Resort? In: Michał, Bobek; Jeremias, Adams-Prassl (eds.) *The EU Charter of Fundamental Rights in the Member States*, Oxford, Hart Publishing (2020).

„Преюдициалното запитване по дело C-403/16 El Hassani, отправено от полския Върховен административен съд, се отнася до тълкуването на член 32, параграф 3 от Визовия кодекс във връзка с член 47 от Хартата, по-специално дали той изисква от държавите членки да гарантират ефективно средство за защита (обжалване) пред съд срещу решение за отказ за издаване на виза. Съдът на ЕС потвърди съществуването на такова задължение въз основа на посочената разпоредба от Хартата.⁹² След решението на СЕС Върховният административен съд отказва да приложи член 5, параграф 4 от полския Закон за производството пред административните съдилища, който изключва възможността за разглеждане на жалба от

⁸⁷ Решение на Варшавския административен съд от 9 септември 2014 г., VII SA/Wa 694/14; решение на Административния съд в Гданск от 3 септември 2014 г., I SA/Gd 229/14; решение на Административния съд в Люблин от 21 август 2014 г., II SA/Lu 709/13; решение на Административния съд на Гожув Велкополски от 3 юли 2014 г., II SA/Go 373/14; решение на Административния съд на Варшава от 6 юни 2014 г., I SA/Wa 1233/14; решение на Върховния административен съд от 17 април 2014 г., II OSK 1899/13; постановление на Административния съд на Варшава от 18 март 2014 г., VI SAB/Wa 176/13.

⁸⁸ Обяснявайки го понякога чрез позоваване на общи принципи на правото, вж. решението на Върховния административен съд от 15 март 2018 г., I OSK 2305/17.

⁸⁹ Решения на Върховния административен съд от 20 ноември 2013 г. по дела I FSK 1313/12; I FSK 1314/12; I FSK 1334/12; I FSK 1547/12. Подобно е и решението на Административния съд във Вроцлав от 19 юли 2011 г. по дело IV SA/Wr 216/11.

⁹⁰ Върховният административен съд се позовава и на чл. 20 от Европейския кодекс за добро поведение на администрацията.

⁹¹ Решение на Върховния административен съд от 26 юни 2014 г., II OSK 185/13; аналогично решение на Административния съд във Вроцлав от 19 юли 2011 г., IV SA/Wr 216/11; решение на Административния съд в Жешув от 10 юли 2014 г., II SAB/Rz 29/14; решение на Административния съд във Вроцлав I от 28 август 2014 г., SAB/Wr 5/14.

⁹² C-403/15 El Hassani, ECLI:EU:C:2017:960.

административен съд в този случай.⁹³ Последницата от такова решение следва да бъде признаването на жалбата срещу решението за отказ за издаване на виза.“

Публикувано в: Kastelik-Smaza: The application of the Charter of Fundamental Rights of the EU in Poland, January 2019 AUC IURIDICA 2018(4):101-112.

Прилагане на ХОПЕС в Румъния

Обща информация

„Един от осемте дяла на румънската конституция е посветен на основните права, а именно дял II "Основни права, свободи и задължения". В този дял има четири глави, които обхващат разпоредбите от член 15 до член 60 и включват също така разпоредби относно социално-икономическите права, залегнали в членове 22-53. Конституцията не съдържа изрично позоваване на Хартата на ЕС или на Европейската конвенция за правата на човека. Въпреки това, първичното право на ЕС е упоменато, като е установено, че „разпоредбите на учредителните договори на Европейския съюз [...] имат предимство пред противоречащите им разпоредби на националното законодателство" (член 148, параграф 2).“

Публикувано в: [Хартата на основните права на ЕС в Румъния](#).⁹⁴ FRA - Агенция на Европейския съюз за основните права, 2019 г.

„Позоваването на разпоредбите на Хартата в рамките на конституционния контрол в Румъния трябва да се извършва във връзка с член 148 от Конституцията, а не във връзка с член 20 от Конституцията, който се отнася до международните договори за правата на човека. Основната цел на статията е да се анализира начинът, по който разпоредбите на Хартата на основните права на Европейския съюз се прилагат към румънската национална правна рамка в пряка връзка с контрола за конституционност.“

Публикувано в: Popescu: Application of the Charter of Fundamental Rights of the European Union in Constitutionality Review. Romanian Journal of Public Affairs. Issue 1/2017, 37, <http://rjpa.ro/sites/default/files/Popescu.pdf>

Приложно поле

„В този случай жалбоподателите в главното производство са румънски съдии, които успоредно с това заемат и длъжности на университетски преподаватели. След повече от 30 години работа като съдии те са поискали да им бъде отпусната пенсия, която в съответствие с действащото национално право са могли да комбинират с доходите, получени от преподавателската им дейност в университета. На фона на икономическата криза обаче тогава е приет нов закон, който забранява подобно съчетаване и е обявен за съвместим с Конституцията от Curtea Constituțională (Конституционен съд, Румъния). Поради това жалбоподателите подават жалба срещу спирането на пенсиите им за осигурителен стаж и възраст, като твърдят, че този нов закон противоречи на правото на ЕС, по-специално на разпоредбите на Договора за ЕС и на Хартата. Тъй като тази жалба е отхвърлена на първа инстанция, а след това и при обжалването ѝ, жалбоподателите подават пред запитващата юрисдикция молба за преразглеждане на това

⁹³ Определение на Върховния административен съд от 19 февруари 2018 г., II OSK 1346/16, CBOSA.

⁹⁴ На английски език.

решение. В този контекст тази юрисдикция отправя до Съда по-специално въпрос дали член 6 ДЕС и член 17 (право на собственост) от Хартата не допускат национална правна уредба, която забранява съчетаването на нетната пенсия за осигурителен стаж и възраст с доходи от дейности, извършвани в публични институции, ако размерът на пенсията надвишава размера на средната брутна работна заплата за страната, въз основа на която е съставен бюджетът на държавното обществено осигуряване. Преди да разгледа по същество въпроса на запитващата юрисдикция, Съдът най-напред проверява дали такава национална правна уредба може да се счита за прилагаща правото на ЕС, за да установи дали Хартата действително се прилага към спора в главното производство. В това отношение той отбелязва, че както обяснява запитващата юрисдикция, разглежданият закон е приет, за да се даде възможност на Румъния да изпълни ангажиментите, които е поела пред Европейския съюз по икономическа програма, позволяваща ѝ да се възползва от механизъм за финансово подпомагане на платежния баланс, който е определен в меморандум за разбирателство. Сред условията, предвидени в този меморандум за разбирателство, са намаляването на разходите за заплати в публичния сектор и, за да се подобри дългосрочната устойчивост на публичните финанси, реформата на основните параметри на пенсионната система. В съответствие с това Съдът приема, че целта на разглежданата в главното производство мярка за сумиране, която преследва едновременно двете посочени по-горе цели, е да се изпълнят поетите от Румъния задължения в Меморандума за разбирателство, който е част от правото на Съюза. Меморандумът се основава правно на член 143 ДФЕС, който предоставя на Съюза правомощието да предостави взаимопомощ на държава членка, чиято парична единица не е еврото и която изпитва затруднения или е сериозно застрашена от затруднения по отношение на платежния си баланс (точки 31, 45 и 47). Съдът добавя, че е вярно, че Меморандумът за разбирателство оставя на Румъния известна свобода на преценка при определянето на мерките, които е най-вероятно да доведат до изпълнението на тези задължения. Въпреки това, от една страна, когато държава членка приема мерки в изпълнение на свободата на преценка, предоставена ѝ от акт на правото на Съюза, трябва да се счита, че тя прилага това право по смисъла на член 51, параграф 1 от Хартата. От друга страна, целите, посочени в член 3, параграф 5 от Решение 2009/459,20 както и тези, посочени в Меморандума за разбирателство, са достатъчно подробни и точни, за да се направи изводът, че целта на забраната за комбиниране на пенсия за осигурителен стаж и възраст в публичния сектор с доходи от дейности, извършвани в публични институции, произтичаща от Закон № 329/2009, е да се приложат както меморандумът, така и това решение, а следователно и правото на Съюза по смисъла на член 51, параграф 1 от Хартата. Следователно последното е приложимо към спора в главното производство (точка 48).“

C-258/14, Florescu and Others, EU:C:2017:448. Published in: Field of Application of the Charter of Fundamental Rights of the European Union – Fact sheet. Court of Justice of the European Union, March 2021.

https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2018-05/fiche_thematique_-_charte_-_en.pdf

Гарантирани права

„ ... Следва да се добави, че национална мярка, която може да възпрепятства упражняването на свободното движение на лицата, може да бъде оправдана само когато такава мярка е съвместима с основните права, гарантирани от Хартата, като задачата на Съда е да следи за

спазването на тези права (вж. по аналогия решение от 13 септември 2016 г., *Rendón Marín*, C-165/14, EU:C:2016:675, т. 66). ... Що се отнася до понятието „съпруг“ в член 2, параграф 2, буква а) от Директива 2004/38, правото на зачитане на личния и семейния живот, гарантирано от Хартата, е основно право. ... В това отношение, както е видно от Обясненията относно Хартата на основните права (ОВ С 303, 2007 г., стр. 17), в съответствие с член 52, параграф 3 от Хартата правата, гарантирани от член 7 от нея, имат същото значение и същия обхват като тези, гарантирани от член 8 от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, подписана в Рим на 4 ноември 1950 г. ... От съдебната практика на Европейския съд по правата на човека е видно, че връзката на хомосексуална двойка може да попадне в обхвата на понятието „личен живот“ и това за „семеен живот“ по същия начин, както връзката на хетеросексуална двойка в същата ситуация (ЕСПЧ, 7 ноември 2013 г., *Vallianatos and Others v. Гърция*, CE:ECHR:2013:1107JUD002938109, § 73, и ЕСПЧ, 14 декември 2017 г., *Orlandi and Others v. Italy*, CE:ECHR:2017:1214JUD002643112, § 143). (Съображения 47-50].“

C-673/16. Relu Adrian Coman и други срещу Inspectoratul General pentru Imigrări и Ministerul Afacerilor Interne, ECLI:EU:C:2018:385.

„През 2017 г. апелативен съд установява, че изселването на ромска общност е дискриминационно. В решението се споменава и принципът на равенство, заложен в правото на ЕС: „Хартата на основните права на ЕС също така потвърждава правата, произтичащи главно от конституционните традиции и международните задължения, общи за държавите членки, ЕКПЧ, социалните харти, приети от ЕС и СЕ, и в контекста на съдебната практика на СЕС, необходимостта от зачитане на човешкото достойнство, което трябва да бъде защитено, забраната на всякаква дискриминация, основана на раса, цвят на кожата, етнически или социален произход, генетични характеристики, език, религия или убеждения, принадлежност към национално малцинство съгласно чл. 20 от Хартата, тъй като Съюзът зачита културното, религиозното и езиковото многообразие.“

Публикувано в: [Хартата на основните права на ЕС в Румъния](#).⁹⁵ FRA - Агенция на Европейския съюз за основните права, 2019 г.

Примери за успешни стратегически дела, свързани с върховенството на правото, пред национални и европейски съдилища

Автор(и): Нора Хроновска, PhD, CSS;

Сара Хунглер, научен сътрудник (TK JTI), CSS;

Естер Ковач, асоцииран изследовател, CSS;

Мартон Варю, професор по изследователска дейност (TK JTI), CSS

Резюме. В тази глава са дадени редица примери от Централна и Източна Европа за прилагането на *достиганията на правото на ЕС* пред националните съдилища и за участието на Съда на ЕС

⁹⁵ На английски език.

(СЕС) в тези дела чрез процедурата по преюдициално запитване. Кратките резюмета включват информация за правните спорове и за начина, по който в тях е въведен елементът на правото на ЕС, за начина, по който Съдът на ЕС е тълкувал и прилагал съответните разпоредби на *достиженията на правото на ЕС в областта на върховенството на правото*, и, когато информацията е била налична, за възприемането на решението на Съда на ЕС в националната съдебна система.

Обучителите могат да използват информацията, съдържаща се в тази глава, за да:

- подчертаят различните правни сценарии и различните области на националното право, в които може да възникне необходимост от прилагане на *достиженията на правото на ЕС в областта на върховенството на правото*;
- направят разлика между кризисни сценарии и прилагането на *достиженията на правото на ЕС* при по-уредени правни обстоятелства;
- анализират различните правни обстоятелства, при които може да се направи позоваване на Хартата на ЕС или на други части от *достиженията на правото на ЕС*;
- подчертаят как националните съдилища могат да реагират на искове, основани на правото на ЕС, и каква е тяхната роля при прилагането на правните разпоредби на ЕС;
- покажат, че Съдът на ЕС може наистина да бъде важен партньор за постигане на правна защита въз основа на правото на ЕС;
- изтъкнат предимствата и ограниченията на преюдициалното производство;
- да разгледа критично доколко полезно е било решението на СЕС в конкретния случай и дали то е спомогнало за развитието на ясна и последователна национална съдебна практика;
- посочат, че възприемането на решението на СЕС на национално равнище е от решаващо значение за правната защита, която се цели да бъде постигната с прилагането на правото на ЕС.

Резюметата съдържат различни видове материали: леснодостъпен обзорец текст, академични анализи и извлечения от съдебни решения. Различните видове материали изискват различни стратегии за четене и следва да се използват по различен начин в обученията. Например, обучителят може да организира аналитични и/или оценъчни дискусии по отношение на академичните текстове или на извлеченията от съдебни решения.

Дело C-556/17, *Alekszij Torubarov срещу Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal*, EU:C:2019:626

Описание на делото

„А. Торубаров е учител, който след пристигането на капитализма в Русия става бизнесмен. След заплахи от престъпни групи, той иска да предприеме мерки срещу корупцията и местната мафия и се присъединява към партията „Право дело“ на Борис Немцов. Следват разследвания, незаконни съдебни процеси, незаконни арести и затвори в Австрия и Чешката република, както

и системно и непрекъснато преследване заради политическите му възгледи. След тригодишна въртележка, през 2013 г. решава да избяга в Унгария и да потърси политическо убежище.

Въпреки всички очевидни доказателства той не получава убежище от унгарския орган за предоставяне на убежище. Той обжалва отказа, съдът се произнася в негова полза, но властите отново му отказват. През 2015 г. правителственото мнозинство от две трети лишава съдилищата от десетилетната практика сами да предоставят закрила. В продължение на четири години те имат само правото да констатират дали властите са взели незаконосъобразно решение, но не и да го променят. В резултат на това органът по убежището може дори буквално да взема едни и същи отрицателни решения, които отново се оспорват от кандидатите и многократно се признават за незаконосъобразни от съдилищата, но положението на кандидата изобщо не се решаваше. Тези безрезултатни и непродуктивни "игри на пинг-понг" се играят от органа по убежището в продължение на години.

На Торубаров, който живее в Унгария от декември 2013 г., му се е случвало да преминава през тези игри много пъти. Виждайки безкрайния му казус, съдията от Административния и трудов съд в Печ се уморява от непослушанието на административния орган за трети път и по предложение на Унгарския хелзинкски комитет се обръща към Съда на ЕС през септември 2017 г. Унгарският съдия пита дали законодателството от 2015 г. насам, което лишава съдилищата от възможността да вземат решение по същество за предоставяне на убежище, е в съответствие с правото на ЕС.⁹⁶

Публикувано в: <https://helsinki.hu/en/the-man-who-defeated-the-hungarian-asylum-system/> (30 септември 2019 г.).⁹⁶

Решението на CEC

Унгарският съд отправя запитване до Съда на ЕС дали член 46, параграф 3 от Директивата на ЕС относно процедурите за предоставяне на убежище (Директива 2013/32/ЕС), тълкуван заедно с член 47 от Хартата на основните права на ЕС относно правото на ефективни правни средства за защита и на справедлив съдебен процес, изисква унгарските съдилища да имат компетентност да променят административното решение на органа по предоставяне на убежище, с което многократно е отказана международна закрила, въпреки съдебните решения за обратното, както и дали имат правомощието да предоставят такава закрила. CEC постановява, че унгарският съд трябва да установи компетентността си да измени решението на органа по предоставяне на убежище, да замени административното решение със свое и да не приложи - при необходимост - унгарската правна разпоредба, която би му забранила да процедира по този начин.

В Решение по дело *Torubarov* (C-556/17) от -29 юли 2019 г. Съдът, заседаващ в голям състав, трябва да тълкува разпоредбата на Директива 2013/32⁹⁷, която определя обхвата на правото на ефективни правни средства за защита, с което кандидатите за международна закрила (статут на бежанец или субсидиарна закрила) трябва да разполагат, наред с другото, срещу решенията за отхвърляне на техните молби.⁹⁸ Съдът постановява, че когато съдът е установил,

⁹⁶ На английски език.

⁹⁷ Директива 2013/32/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 г. относно общите процедури за предоставяне и отнемане на международна закрила (ОВ L 180, стр. 60).

⁹⁸ Член 46 (3).

след като е извършил пълно и *ex nunc* разглеждане на всички релевантни фактически и правни въпроси, представени от кандидата за международна закрила, че в съответствие с критериите, предвидени в Директива 2011/95/ЕС,⁹⁹ на този кандидат трябва да бъде предоставена такава закрила на основание, на което той се позовава в подкрепа на молбата си, но впоследствие административен или квазисъдебен орган е приел противоположно решение, без да установи за тази цел, че са се появили нови елементи, които обосновават нова преценка на нуждите на кандидата от международна закрила, този съд трябва да измени това решение, което не съответства на предишното му решение, и да го замени със свое решение по молбата за международна закрила, като при необходимост не прилага националното право, което би му забранило да направи това.

В настоящия случай запитващата юрисдикция е сезирана за трети път по едно и също дело от руски гражданин, преследван в страната си на произход, който е подал молба за международна закрила в Унгария с мотива, че се страхува от преследване или тежки посегателства заради политическите си възгледи в Русия. Унгарският орган, натоварен с разглеждането на тази молба, я отхвърля на три пъти, въпреки че на два пъти запитващата юрисдикция отменя решенията си за отхвърляне и че в рамките на втората жалба на заинтересованото лице, след преценка на всички елементи на преписката, тя стига до заключението, че молбата му за международна закрила е основателна. При тези обстоятелства с третата си жалба заинтересованото лице иска от националната юрисдикция да замени обжалваните решения със свое решение относно международната закрила, от която то следва да се ползва. Със закон от 2015 г. обаче, насочен към управлението на масовата имиграция, се отменя правомощието на съдилищата да променят административните решения, свързани с предоставянето на международна закрила.

Въз основа на решението по дело *Alheto*¹⁰⁰ Съдът първо припомня, че целта на Директива 2013/32 не е да уеднакви процесуалните правила, които да се прилагат в държавите членки при приемането на ново решение по молба за международна закрила след отмяната на първоначалното административно решение за отхвърляне на такава молба. Това обаче произтича от целта на тази Директива, която е да се осигури възможно най-бързо разглеждане на молбите от този вид, от задължението да се гарантира ефективността на цитираната по-горе разпоредба на тази директива, както и от произтичащата от член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз необходимост да се осигури ефективно средство за защита, че всяка държава членка трябва да уреди националното си право по такъв начин, че след отмяната на това първоначално решение и в случай на връщане на преписката на квазисъдебния или административния орган, натоварен с разглеждането на тази молба, в кратък срок да бъде прието ново решение, което да е съобразено с преценката, съдържаща се в решението за отмяна на първоначалното решение.

Съдът подчертава по-конкретно, че като предвижда, че съдът, компетентен да се произнесе по жалба срещу решение за отхвърляне на молба за международна закрила, е длъжен да

⁹⁹ Директива 2011/95/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 13 декември 2011 г. относно стандарти за определянето на граждани на трети държави или лица без гражданство като лица, на които е предоставена международна закрила, за единния статут на бежанците или на лицата, които отговарят на условията за субсидиарна закрила, както и за съдържанието на предоставената закрила (ОВ L 337, стр. 9).

¹⁰⁰ Решение от 25 юли 2018 г., *Alheto* (C-585/16, EU: C: 2018:584).

разгледа, когато е приложимо, „нуждите от международна закрила“ на кандидата, законодателят на ЕС има за цел да предостави на този съд правомощия, когато прецени, че разполага с всички необходими в това отношение фактически и правни елементи, правомощието да се произнесе с обвързващо решение след пълно и *ex nunc, т.е.* изчерпателно и актуално, разглеждане на тези елементи относно това дали съответният кандидат отговаря на предвидените в Директива 2011/95 условия за предоставяне на международна закрила. В такъв случай, когато тази юрисдикция стигне до извода, че молбата за международна закрила следва да бъде уважена, и отмени решението на компетентния национален орган, с което се отхвърля посочената молба, преди да му върне преписката, този орган, при наличието на фактически или правни обстоятелства, които обективно налагат нова актуализирана преценка, вече няма право на преценка дали да предостави исканата закрила, или не, с оглед на същите основания като тези, които са били представени пред съответната юрисдикция.

Ето защо национален закон, който води до ситуация, в която националният съд е лишен от всякакви средства за изпълнение на решението си, може на практика да лиши кандидата за международна закрила от ефективно средство за защита, тъй като окончателното и обвързващо съдебно решение по отношение на него може да остане неефективно.

Публикувано в:

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=220524&pageIndex=0&doclang=BG&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=8303195>

Национално въздействие

„Решението на Съда на ЕС означава, че по делото на Торубаров [...] съдът в Печ е трябвало да направи едно нещо: той заявява, че на руснак, преследван в своята страна, се предоставя закрила в Унгария. Точно това се случи: клиентът на Унгарския хелзински комитет беше признат за бежанец след шест години. В съдебното решение се взема предвид и фактът, че руснакът е бил нападател от наеман, професионален убиец в Австрия и че е бил върнат незаконно от Чешката република в Русия.

„Всички сме много доволни, че Алексей най-накрая получи убежище. Това трябваше да се случи още в първия момент. Защото кой друг е бежанец, ако не този, който е имал смелостта да каже „не“ на властта, която иска да го ограби, и да се изправи срещу онези, които след това го вкараха в затвора, ограбиха и изгониха. Той трябваше да изтърпи много неща тук, живеейки под изключителен натиск през последните шест години“, заяви Тамаш Фазекаш, адвокат на Унгарския хелзински комитет след решението на съда в Печ].“

Публикувано в: <https://helsinki.hu/en/the-man-who-defeated-the-hungarian-asylum-system/> (30 септември 2019 г.).¹⁰¹

Допълнителни източници

Вж. видеоклипа: „Бежанецът, който даде надежда на други жертви“, наличен на: <https://vimeo.com/398835671>

„HelsinKINO представя: Бежанецът, който даде надежда на други жертви“, <https://helsinki.hu/en/helsinkino-presents-the-refugee-who-gave-hope-to-other-victims/>

¹⁰¹ На английски език.

EDAL - Европейска база данни за правото в областта на убежището Решение на Съда на ЕС по делото *Torubarov*: Съдилищата имат правомощия да предоставят закрила,¹⁰² <https://www.asylumlawdatabase.eu/en/content/cjeu-ruling-torubarov-courts-have-power-grant-protection>

Съединени дела C-585/18, C-624/18 и C-625/18, А.К. и други, EU:C:2019:982

Описание на делото

През 2015 г. новото полско правителство въвежда реформа на Конституционния съд, последвана по-късно от реформи на Върховния съд и на Националния съвет на съдебната власт (НССВ). Мерките водят до започването на редица процедури на ЕС, включително механизма на ЕС за върховенство на закона, процедури за установяване на нарушение и процедури за преюдициални запитвания пред Съда на ЕС.

(Допълнителна информация за процедурите на ЕС: Pech, L., Wachowicz, P. & Mazur, D. (2021). Poland's Rule of Law Breakdown: A Five-Year Assessment of EU's (In)Action. *Hague J Rule Law* 13, 1–43).¹⁰³

Като част от реформата бе въведен нов закон за Върховния съд. С него пенсионната възраст на съдиите е намалена от 70 на 65 години. Повече от 20 съдии - около една трета от общия брой - са принудени да се пенсионират от Върховния съд. Преюдициални запитвания са отправени по дела, образувани от съдии, подчинени на новите правила за пенсиониране.

А.К. е бил съдия във Върховния административен съд. При навършване на 65-годишна възраст подава молба да запази длъжността си. НССВ се произнася с неблагоприятно становище, което впоследствие било оспорено пред Върховния съд. А.К. твърди, че пенсионирането му е в нарушение на член 19, параграф 1 от ДЕС и член 47 от Хартата на основните права на ЕС относно правото на ефективни правни средства за защита и на справедлив съдебен процес.

К.П. и Д.О. са били съдии от Върховния съд. Те не са поискали запазване на длъжността си и полският президент е обявил пенсионирането им. Те предявяват иски пред Върховния съд за обявяване, че трудовото им правоотношение все още е на действащ съдия.

Въпросите, отправени към Съда на ЕС, са съсредоточени върху независимостта на новата дисциплинарна камера на Върховния съд на Полша да се произнася по дела, свързани с пенсионирането на съдии от Върховния съд съгласно новите разпоредби. На първо място СЕС преценява дали дисциплинарната камера е независима по смисъла на членове 2 и 19 ДЕС, член 267 ДФЕС и член 47 от Хартата на основните права на ЕС с оглед на обстоятелствата, довели до нейното създаване и назначаването на нейните членове. След това той проверява дали в случай че независимостта на камерата бъде установена като накърнена, примата на правото на ЕС изисква от запитващия съдия да не прилага полските разпоредби, които запазват компетентността на камерата по делата за пенсиониране.

(Допълнителна информация по въпроса за независимостта: <https://europeanlawblog.eu/2019/12/02/the-independence-of-the-disciplinary-chamber-of-the->

¹⁰² На английски език.

¹⁰³ На английски език.

[polish-supreme-court-or-how-to-forget-about-discipline/](#) (Zinonos, P. (2 December 2019), The independence of the disciplinary chamber of the Polish Supreme Court or how to forget about discipline. European Law Blog).¹⁰⁴

Решението на CEC

Накратко, CEC решава, че запитващата полска юрисдикция трябва да пренебрегне вътрешноправната разпоредба, която ѝ нарежда да прехвърли делото, с което е сезирана, на съдебен орган с изключителна компетентност по въпроса, който не е безпристрастен или независим (Дисциплинарната камара).

[В решението по делото *А. К. и други (Независимост на дисциплинарния състав на Върховния съд)* (C-585/18, C-624/18 и C-625/18), постановено на 19 ноември 2019 г. в рамките на бързо производство, големият състав на Съда постановява, че правото на ефективни правни средства за защита закрепено в член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз и потвърдено в конкретна област с Директива 2000/78,¹⁰⁵ не допуска делата, свързани с прилагането на правото на Съюза, да попадат в изключителната компетентност на съд, който не е независим и безпристрастен.¹⁰⁶ Съдът счита, че това е така, когато обективните обстоятелства, при които е създаден такъв съд, неговите характеристики и начинът, по който са определени членовете му, могат да породят у правните субекти основателни съмнения относно неподвластността на този съд на външни фактори, по-специално на прякото или непрякото влияние на законодателната и изпълнителната власт, както и относно неговата неутралност по отношение на интересите, с които е сезиран. Така тези фактори могат да доведат до това, че съдът няма да бъде възприеман като независим или безпристрастен, което може да накърни доверието, което правосъдието в едно демократично общество трябва да вдъхва на правните субекти. Запитващата юрисдикция следва да провери, с оглед на всички установени пред нея релевантни обстоятелства, дали това действително се отнася за новата дисциплинарна камара на Върховния съд на Полша. Ако това е така, принципът на примата на правото на Съюза изисква от него да не прилага разпоредбата на националното право, която запазва изключителната компетентност на Дисциплинарната камара да разглежда и да се произнася по делата за пенсиониране на съдиите от Върховния съд, за да могат тези дела да бъдат разгледани от съд, който отговаря на изискванията за независимост и безпристрастност и който, ако не съществуваше тази разпоредба, би бил компетентен в съответната област.

По делата, с които се занимава запитващата юрисдикция, трима полски съдии (от Върховния административен съд и от Върховния съд) се позовават, наред с другото, на нарушения на забраната за дискриминация въз основа на възрастта в областта на заетостта поради ранното им пенсиониране съгласно новия Закон от 8 декември 2017 г. за Върховния съд. Въпреки че след неотдавнашно изменение този закон вече не се отнася за съдиите, които като жалбоподателите в главното производство вече са били действащи членове на Върховния съд

¹⁰⁴ На английски език.

¹⁰⁵ Директива 2000/78/ЕО на Съвета от 27 ноември 2000 г. за създаване на основна рамка за равно третиране в областта на заетостта и професиите (ОВ L 303, стр. 16).

¹⁰⁶ "Член 47 от Хартата и член 9, параграф 1 от Директива 2000/78 трябва да се тълкуват в смисъл, че не допускат дела, свързани с прилагането на правото на ЕС, да попадат в изключителната компетентност на съд, който не е независим и безпристрастен съд по смисъла на първата разпоредба" (дело C-585/18, точка 154).

към момента на влизането в сила на този закон, и че следователно тези жалбоподатели в главното производство са били запазени на длъжностите си или възстановени на работа, запитващата юрисдикция счита, че все още е изправена пред проблем от процесуално естество. Макар че такива дела обикновено са от компетентността на Дисциплинарната камара, като новосъздадена в рамките на Върховния съд, запитващата юрисдикция се пита дали поради опасения, свързани с независимостта на тази камара, е длъжна да не прилага националните правила за разпределение на компетентността и при необходимост да се произнесе сама по съществото на тези дела.

На първо място, след като потвърждава, че в разглежданите случаи са приложими както член 47 от Хартата на основните права, така и член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС, Съдът уточнява, че изискването за независимост на съдилищата е част от същността на правото на ефективна съдебна защита и на основното право на справедлив съдебен процес, които права са от основно значение като гаранция за защита на всички права, които лицата черпят от правото на ЕС, и за запазване на общите за държавите членки ценности, посочени в член 2 ДЕС, и по-специално на ценността на правовата държава. На следващо място, Съдът излага подробно своята съдебна практика относно обхвата на изискването за независимост на съдилищата и по-специално постановява, че в съответствие с принципа на разделение на властите, който характеризира функционирането на правовата държава, независимостта на съдебната власт трябва да бъде гарантирана по отношение на законодателната и изпълнителната власт.

На второ място, Съдът отбелязва специфичните фактори, които трябва да бъдат разгледани от запитващата юрисдикция, за да може тя да провери дали Дисциплинарната камара на Върховния съд предоставя достатъчни гаранции за независимост.

На първо място Съдът посочва, че самият факт, че съдиите от Дисциплинарната камара са назначени от президента на републиката, не води до отношения на подчинение на политическите власти или до съмнения относно тяхната безпристрастност, ако след назначаването им те са свободни от влияние или натиск при изпълнението на функциите си. Освен това предварителното участие на Националния съвет на съдебната власт, който е компетентен да предлага назначенията в съдебната система, е обективно в състояние да ограничи свободата на преценка на президента на републиката, при условие обаче че този орган сам по себе си е достатъчно независим от законодателната, изпълнителната власт и президента на републиката. В това отношение Съдът допълва, че трябва да се вземат предвид релевантните правни и фактически обстоятелства, свързани както с обстоятелствата, при които са назначени членовете на новия Национален съвет на съдебната власт на Полша, така и с начина, по който този орган действително изпълнява ролята си да гарантира независимостта на съдилищата и на съдебната власт. Съдът също така посочва, че ще е необходимо да се установи обхватът на съдебния контрол върху предложенията на Националния съвет на съдебната власт, доколкото решенията на президента на републиката за назначаване сами по себе си не подлежат на такъв съдебен контрол.

На второ място, Съдът се позовава на други фактори, които по-пряко характеризират дисциплинарния състав. Така например той уточнява, че при конкретните обстоятелства, произтичащи от - изключително спорното - приемане на разпоредбите на новия Закон за Върховния съд, които Съдът обявява за противоречащи на правото на Съюза в решение от 24

юни 2019 г., *Комисия/Полша (Независимост на Върховния съд)* (С 619/18, EU:C:2019531), е уместно да се отбележи, че на Дисциплинарната камара е предоставена изключителна компетентност да се произнася по произтичащите от този закон случаи на пенсиониране на съдии от Върховния съд, че тази камара трябва да бъде съставена единствено от новоназначени съдии и че тази камара изглежда се ползва с особено висока степен на автономност в рамките на Върховния съд. В общи линии Съдът неколкратно повтаря, че макар всеки от тези фактори, разгледан поотделно, да не е непременно в състояние да постави под съмнение независимостта на този състав, това може да не е вярно, когато те бъдат взети заедно].

Публикувано в:

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=220774&pageIndex=0&doclang=EN&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=8383148>.

Национално въздействие

„Запитващата юрисдикция (Камарата по трудовоправни и социалноосигурителни спорове на Върховния съд) впоследствие установява на 5 декември 2019 г. [дело III РО 7/18.], че нео-НССВ не предоставя достатъчна гаранция за независимост от законодателната и изпълнителната власт, преди да постанови, че ДК [Дисциплинарната камара] не представлява „съд“ по смисъла на правото на ЕС и следователно не е съд и по смисъла на полското право. Полските органи обаче отказаха да се подчинят на това решение и на последващите решения, включително на тържествената резолюция, приета на 23 януари 2020 г. от (тогава все още независимите) състави на Върховния съд на Полша. [...] Тази *умишлена* политика на нарушаване на всяко съдебно решение, което би ги принудило да спазват принципа на съдебна независимост, достигна своята кулминация в де факто последваното от де юре обезсилване на решението по АК на СЕС, съответно през април и септември 2020 г., от два завладени органа, маскирани като съдилища.

Като се има предвид моделът на неспазване на решенията на Съда на ЕС/националните решения, които полските власти не одобряват, без да се забравя системният тормоз на съдиите, които се опитват да спазват изискванията на Полша и ЕС за независимост на съдебната власт, може да се твърди, че Съдът на ЕС е трябвало да отговори по-ясно на въпросите, които е получил от (обсадените) сезиращи съдии. Наистина, докато съдийската сдържаност може да бъде добродетел в благоприятни метеорологични условия, тя не е такава, когато самото задаване на въпрос към СЕС и/или прилагането на правото на ЕС може бързо да доведе до това съдията да бъде обект на (незаконни) дисциплинарни разследвания и производства, последвани от (незаконни) санкции като намаляване на заплатата и отстраняване от длъжност за неопределено време. Като не е отговорил пряко и по-ясно на въпросите, поставени от запитващата юрисдикция, Съдът на ЕС е предоставил на полските власти претекст да не зачитат националните съдебни решения, целящи да приложат АК, като твърдят, че те не го правят правилно, и същевременно е предоставил на завладени органи възможността да прилагат АК недобросъвестно и да считат, че ДС отговаря на изискванията на ЕС за съдебна независимост.¹⁰⁷

¹⁰⁷ Резолюция от 8 януари 2020 г. по дело I NOZP 3/19, https://ruleoflaw.pl/wp-content/uploads/2020/02/I-NOZP-3-19-2_English.pdf

В крайна сметка, както вече беше отбелязано, през септември 2020 г. Дисциплинарната камара решава официално да неутрализира прилагането на АК в Полша въз основа на нелепи процесуални аргументи, които го доведоха до абсурдното заключение, че запитващата юрисдикция е действала незаконосъобразно, когато е отправила въпроси към Съда на ЕС.“

Публикувано в: Pech, L., Wachowiec, P. & Mazur, D. (2021). Poland's Rule of Law Breakdown: A Five-Year Assessment of EU's (In)Action. *Hague J Rule Law* 13, 1–43.

Допълнителни източници

[Amnesty International: News, 19/11/2019: On the importance of courage: Poland's judges and EU top court decisions on judicial independence](#)

[EU Law Analysis, 26/11/2019: Writing Between the Lines. The preliminary ruling of the CJEU on the independence of the Disciplinary Chamber of the Polish Supreme Court.](#)

[Verfassungsblog, 26/11/2019: The Power of 'Appearances'](#)

Дело C- 824/18, A.B. и други срещу Krajowa Rada Sądownictwa, EU:C:2021:153

Описание на делото

Делото се отнася до регламентираната в Полша процедура за назначаване на съдии от Върховния съд. Полската мярка изисква кандидатите да бъдат одобрени от Националния съвет на съдебната власт (НССВ). Решенията на НССВ могат да бъдат оспорвани по съдебен ред (обжалвани) пред Върховния административен съд (ВАС). Правомощията на НССВ, които се отнасят до производството по обжалване, са били предмет на ограничения. Законодателно изменение премахва тази възможност за съдебна защита и също така регламентира ex lege приключването на висящите дела по обжалване.

Законодателното изменение е предшествано от решение на Конституционния съд, който обявява първоначалните законодателни разпоредби за противоконституционни и разпорежда прекратяване на делата за обжалване, образувани въз основа на тези разпоредби. Законодателното изменение е въведено в изпълнение на това решение.

Преюдициалното запитване е по повод на едно от делата по обжалване, приключени съгласно новите правила. Първоначално то се отнася до старите разпоредби за назначаване на съдебни служители. След законодателното изменение запитването е разширено, така че да обхване и правилата след законодателното изменение.

Решението на СЕС

Съдът на ЕС приема, че изменените разпоредби, уреждащи процедурата за назначаване на съдии в полския Върховен съд, нарушават правото на ЕС. С тях се премахва ефективният съдебен контрол върху решенията на НССВ в нарушение на изискванията на ЕС за ефективна съдебна защита. СЕС разглежда и нарушението на стандартите на ЕС за независимост на съдебната власт. По този въпрос решението бе отложено за ново разглеждане от запитващата полска юрисдикция. Съдът на ЕС обаче отбелязва, че в случай че се установи нарушение на стандартите на ЕС, полският съд, спазвайки предимството на правото на ЕС, ще трябва да не се съобразява с изменените правила.

По отношение на първоначалните разпоредби, които уреждаха правомощията на Върховния административен съд за обжалване на решения на НССВ, Съдът на ЕС стига до подобно решение. Той постановява, че не е изключено нарушение на стандартите на ЕС за независимост на съдебната власт. Това обаче трябва да бъде установено от запитващата полска юрисдикция, като се вземат предвид характеристиките на националната съдебна система и нейната уредба. Той трябва да провери по-специално дали правилата за обжалване накърняват доверието на гражданите в независимостта и безпристрастността на полските съдилища.

[Решението на Съда на ЕС по делото *А.В.* е едновременно богато и значимо, което прави краткото представяне на това дело предизвикателство. С изключение на това, най-важният принос на решението по делото *А.В.* за укрепването на върховенството на правото в ЕС е потвърждението, че държавите-членки на ЕС трябва да спазват изискванията на ЕС, свързани с независимостта на съдебната власт, когато решат да променят правилата, уреждащи процеса на назначаване на съдии, и свързаните с тях правила, уреждащи съдебния контрол върху решенията за назначаване на съдии.

Ето защо националните органи не могат да се опитват да се прикриват зад националната конституция, която полските органи продължават да нарушават редовно и безнаказано след [противоконституционното превземане на Конституционния съд в Полша](#),¹⁰⁸ за да приемат произволни материалноправни условия или процесуални правила по отношение на съдебните назначения; да лишават национален съд от предишната му компетентност; да принуждават да прекратяват текущи обжалвания и/или да възпрепятстват националните съдилища да отправят въпроси относно съдебните назначения до Съда.

Друг важен аспект на решението на Съда е констатацията му, която предполага явно нарушение на принципа на ЕС за лоялно сътрудничество, че полският законодател е приел спорните изменения с умишлената цел системно да попречи на СЕС да се произнесе по въпросите, отправени му от Върховния административен съд на Полша. Безпрецедентно е и по-общото осъждане от страна на Съда, макар и с дипломатически термини, на недобросъвестното и незаконно поведение на полските власти, които многократно са се опитвали да ограничат отправянето на преюдициални запитвания от полските съдилища и да предотвратят всякакъв ефективен съдебен контрол върху (незаконните) решения за назначаване на съдии, приети от ([противоконституционно създадения](#) и [незаконно съставен](#)) нов НССВ.

В този контекст и за първи път Съдът на ЕС осъжда „ретроградното въздействие“ на спорните законодателни изменения и незаконното поведение на полския президент, който грубо пренебрегва заповедта за замразяване на Върховния административен съд на Полша, за да назначи (незаконно) осем „[узурпатори](#)“¹⁰⁹ във Върховния съд на Полша. Друг заслужаващ внимание аспект на *А.В.* е споменаването на възможността запитващата юрисдикция да разгледа, наред с другото, наличието на специални отношения между членовете на така създадения НССВ и полската изпълнителна власт, когато преценява независимостта (или по-скоро липсата на такава) на лицата, назначени във Върховния съд в открито нарушение на

¹⁰⁸ На английски език.

¹⁰⁹ На английски език.

разпореждането за замразяване на Върховния административен съд. Съществуването на тези „специални отношения“ е установено по категоричен начин.

Неизбежният извод от решението на Съда, който обаче трябва да бъде потвърден от запитващата юрисдикция, ако се приеме, че няма да бъде възпрепятствана да го направи, е, че полските власти са организирали системното нарушаване на (върховенството на) правото на ЕС и умишлено са ръководили очевидно незаконното назначаване на множество лица (които следователно не могат да бъдат наречени „съдии“) във Върховния съд.

Решението на Съда по делото A.B. вероятно страда от две основни слабости: В него не се разглежда въпросът за тези очевидно незаконни назначения на съдии, като се прави пряко позоваване на правото на съд, създаден въз основа на закон,¹¹⁰ което вероятно би направило още по-ясно, че тук не става въпрос за съдии, а за съдии, лишени от независимост; в него не се изяснява, че Конституционният съд на Полша вече не е съд, тъй като е съставен незаконно (бившият председател на Германския Федерален конституционен съд точно го определи като марионетка).¹¹¹ Съдът на ЕС обаче не разглежда изрично нарушението и отмяната на собственото си решение по делото A.K.

Независимо от тези слабости A.B. е приветствано и важно решение по отношение на правото на ЕС и националните процедури за назначаване на съдебни служители. За съжаление, A.B. само по себе си няма да спре умишленото унищожаване на съдебната независимост, организирано от настоящите полски власти, поради две основни причини: Ограниченията, присъщи на преюдициалната компетентност на Съда на ЕС, които изискват независими съдии да прилагат впоследствие неговите преюдициални заключения и евентуално да отменят националното право, ако се потвърди нарушение на правото на ЕС; многократният провал на Комисията да си свърши работата.“

Публикувано в: Pech, L. (2021). Polish ruling party's "fake judges" before the European Court of Justice. <http://eulawanalysis.blogspot.com/2021/03/polish-ruling-partys-fake-judges-before.html>.

Изпълнение на национално равнище

117. След решението на СЕС от 2 март 2021 г. (вж. параграфи 155-56 по-долу), на 6 май 2021 г. Върховният административен съд постанови решения по пет дела (№ 1 и № 2). II GOK 2/18; II GOK 3/18; II GOK 5/18; II GOK 6/18 и II GOK 7/18) относно жалби срещу решения на НССВ, с които последният е решил да не предлага на президента на републиката назначаването на жалбоподателите на длъжностите съдии в Гражданската и Наказателната колегия на Върховния съд и да предложи назначаването на други кандидати на тези длъжности. Върховният административен съд отменя оспорените решения на НССВ както в частта относно препоръчването на други кандидати за назначаване във Върховния съд, така и в частта относно отказа да се предложи назначаването на жалбоподателите. Всички съдебни решения съдържат сходни мотиви.

118. По-специално в решението си от 6 май 2021 г., №. II GOK 2/18 Върховният административен съд е счел, че действащият НССВ не предлага достатъчни гаранции за

¹¹⁰ На английски език.

¹¹¹ На английски език.

независимост от законодателната и изпълнителната власт при изпълнението на възложените му функции. При извършване на тази преценка Върховният административен съд се позовава на факторите, посочени от СЕС в решенията му от 2 март 2021 г. (точки 131-32 от него) и от 19 ноември 2019 г. (точки 143-44 от него), а именно, че (1) настоящият НССВ е създаден в резултат на предсрочното прекратяване на четиригодишните мандати на бившите членове на НССВ; (2) за разлика от предишното законодателство, съгласно което петнадесетте съдебни членове на НССВ са били избирани пряко от своите колеги, понастоящем те се избират от клон на законодателната власт; (3) възможността за нередности, които биха могли да се отразят неблагоприятно на процеса на назначаване на някои членове на новия НССВ; (4) начинът, по който настоящият НССВ упражнява конституционната си отговорност да гарантира независимостта на съдилищата и съдиите. Върховният административен съд приема - както и Съдът на ЕС в горепосочените решения - че макар и всеки елемент, разгледан самостоятелно, да не води непременно до това заключение, тяхното съчетание във връзка с обстоятелствата, при които е бил създаден настоящият НССВ, може да породи съмнения относно неговата независимост.

119. Съответните откъси от Решение № 1 на Върховния административен съд. II GOK [2/18](#) гласят следното:

"7.6. ... Тъй като решенията на СЕС от 2 март 2021 г. и от 19 ноември 2019 г. са постановени в идентична правна рамка [...], така че при преценката на значението на критериите, имащи отношение към независимостта на НССВ, трябваше да се вземат предвид общоизвестните обстоятелства и факти, свързани със създаването на НССВ в новия му състав и с дейността му, включително източниците на знание за тези обстоятелства и факти, които са в основата на констатациите по дело № . III PO [7/18](#), постановени от Върховния съд в решението му от 5 декември 2019 г. Върховният административен съд приема тези констатации в тяхната цялост като свои (вж. точки 40-60 от решението на Върховния съд).

Върховният административен съд също напълно и безрезервно споделя оценката за значението на тези обстоятелства и факти за независимостта на НССВ [...] Тя [оценката] дава основание да се твърди, че действащият НССВ не предоставя достатъчни гаранции за независимост от законодателната и изпълнителната власт в процедурата по назначаване на съдии.

В тази връзка е важно да се подчертае и значението на факта, че понастоящем съставът на НССВ включва четиринадесет представители на съдиите от обикновените съдилища и не включва съдии от Върховния съд и съдии от административните съдилища, както категорично изисква член 187 § 2 от Конституцията, който не може да бъде спазен само доколкото е възможно, както е предвидено в член 9а от Закона за НССВ.

Нещо повече, сред [съдебните] членове на [сегашния] НССВ, т.е. сред съдиите от обикновените съдилища [...], има (и със сигурност е имало към датата, на която е приета резолюцията, предмет на преразглеждането по настоящото дело) председатели и заместник-председатели на обикновени съдилища, назначени от изпълнителната власт на мястото на уволнените по-рано от същата. Това води до извода, че тези членове на Съвета са строго функционално подчинени на изпълнителната власт, която е представена в Съвета от министъра на правосъдието, като по този начин тази подчиненост има и институционален характер. [...]

Част от изпълнителната, но също и от законодателната власт - предвид особеното сливане на тези власти, произтичащо от логиката на възприетата система на управление - и по този начин правомощия, които са политически по своята същност, следователно значително увеличават значението и влиянието си в орган, чиято основна роля е да гарантира независимостта на съдилищата и съдиите.

Това може и трябва да се заключи и от факта, че двадесет и трима от двадесет и петте членове на НССВ са номинирани за състава му от власти, различни от съдебната. Същевременно правилата, които уреждат избора на петнадесет съдии в НССВ от Сейма, трябва да се считат за далеч от спазването на принципа на представителност, тъй като техният избор не само се извършва от първата камара на парламента (Сейма), но може да бъде направен и - съвсем отделно от факта, че те са номинирани измежду кандидати, предложени от група от 2000 граждани [...] - измежду кандидати, предложени от група от двадесет и пет съдии, с изключение на пенсионираните съдии. Такъв количествен критерий за успешна кандидатура не представлява надежден критерий за оценка на представителността на кандидата, особено в сравнение с броя на работещите съдии и в сравнение с практиката за оценка на изпълнението му. Последната допуска подкрепа за собствената кандидатура, взаимна подкрепа между кандидатите или дори, в краен случай, използването като дадена подкрепа на подкрепа, която е била (ефективно) оттеглена от съдиите, които първоначално са подкрепили [...] кандидатурата.

Следователно правилата и процедурата за определяне на персоналния състав на НССВ са били ясно мотивирани от намерението да го подложат на своеобразен контрол от страна на изпълнителната власт, а оттам и на парламентарното мнозинство, което в контекста на процедурата за избор на членове на НССВ и необходимото за това мнозинство, както и във връзка с функционалната и институционалната подчиненост на Съвета, подчертава и значението на фактора (политическа) лоялност на кандидатите към провеждащия избора субект. Това се потвърждава от [...] съдържанието на изявлението [на министъра на правосъдието], записано в стенограмата от третото заседание на Сената от десетия мандат на 15 януари 2020 г. – „всяка група би могла да предложи съдии, за които отговаря. Ние предложихме съдии, за които смятахме, че са готови да сътрудничат на съдебната реформа“.

По този начин определеният състав на НССВ осуетява възможността той да изпълнява ефективно основната си функция, а именно да гарантира независимостта на съдилищата и съдиите. [...]

Не съществува и позиция [...] на НССВ, която да показва, че той, конституционен орган, назначен да защитава независимостта на съдилищата и съдиите, зачита позициите на националните и европейските институции и органи, които подчертават значението на принципа на независимост на съдилищата и съдиите във връзка със ситуации, които пряко сочат, че те търпят значителни вреди, или че се противопоставя на такива ситуации, включително по-специално на действия, които не зачитат правните последици от определението на Съда от 8 април 2020 г. по дело C-791/19 R. Доказателство за абдикацията му в това отношение - тъй като отношението на Съвета продължава да бъде в явна противоположност на задълженията и функциите, възложени му от Конституцията - несъмнено е и фактът, че през септември 2018 г. НССВ беше временно отстранен от членство в ЕНССВ. [...]

С оглед на горепосочените аргументи е разумно да се заключи, че действащият НССВ не предоставя достатъчни гаранции за независимост от изпълнителната и законодателната власт в процедурата по назначаване на съдии. Степента на неговата зависимост от законодателната и изпълнителната власт при изпълнението на възложените му задачи на свой ред е толкова висока, че не може да бъде без значение за преценката дали избраните от него съдии отговарят на обективните изисквания [...] за независимост и безпристрастност по член 47 от Хартата на основните права."

Дело GRZĘDA v. POLAND, 43572/18, CE:ECHR:2022:0315JUD00

Дело C-419/14, WebMindLicences Kft., EU:C:2015:832.

Описание на делото

WebMindLicences Kft. е унгарска компания, която предоставя уеб базирани интерактивни еротични аудиовизуални услуги. Ноу-хаут за услугите идва от португалско дружество, което след това е прехвърлено от WebMindLicences чрез лицензионно споразумение на друго португалско дружество. Унгарските данъчни власти са на мнение, че последната сделка представлява злоупотреба с права, целяща заобикаляне на унгарската данъчна юрисдикция. Те налагат неплатено ДДС в размер на 10 милиарда HUF, както и глоба в размер на 8 милиарда HUF и неустойка в размер на близо 3 милиарда HUF. Доказателствата, използвани по данъчното дело, са от паралелно наказателно производство. По наказателното дело доказателствата са събрани с тайни средства.

Тъй като делото е свързано с прилагането на Директивата на ЕС за ДДС, унгарският съд, който извършва съдебен контрол върху данъчното решение, установява, че трябва да вземе предвид изискванията на ХОПЕС. Следвайки позицията на жалбоподателя, унгарският съд отправя до СЕС преюдициално запитване дали член 47 от Хартата изключва използването в паралелно данъчно производство на доказателства, които са били получени в наказателно производство без знанието на съответното лице. Той пита също така дали административният съд следва да провери законосъобразността на тези доказателства и да отмени административното решение, като се има предвид, че в наказателното производство на жалбоподателя не са били предоставени подобни възможности.

Решението на СЕС

„Законът за ДДС е една от областите, в които унгарските (административни) съдилища редовно прилагат правото на ЕС - както законодателството (Директивата за ДДС),¹¹² така и съответната съдебна практика на Съда на ЕС - в рамките на собствената си компетентност, и са направили значителен брой преюдициални запитвания до Съда на ЕС.¹¹³ Обикновено преюдициалните запитвания се отнасят до материалното право в областта на ДДС (напр. правото на приспадане на ДДС); при конкретните обстоятелства по делото *WebMindLicences* обаче поставените въпроси се отнасят до процедурата и приложимите изисквания на член 47 ХОПЕС. В своето решение СЕС постановява, че в случай че паралелно са образувани наказателно и данъчноадминистративно производство по подозрение за измама с ДДС от едно

¹¹² Директива 2006/112/ЕО на Съвета от 28 ноември 2006 г. относно общата система на данъка върху добавената стойност [2006] ОВ L347/1.

¹¹³ До 1 август 2021 г. Съдът на ЕС е бил сезиран по 37 дела за ДДС.

и също данъчнозадължено лице и доказателствата, събрани в първото производство с помощта на тайни средства, се използват в административното производство, член 47 изисква съдът, който упражнява съдебен контрол, да може да провери дали доказателствата, използвани в подкрепа на оспорваното административно решение, „са получени и използвани в нарушение на правата“, гарантирани от правото на ЕС и ХОПЕС.¹¹⁴ Той следва да може да провери дали доказателствата са получени законно или да може да се позове на проверката, извършена от наказателния съд в рамките на процедура *inter partes*, че това е така.¹¹⁵

Преюдициалното заключение е въведено в унгарското право с решение на Kúria (Унгарския върховен съд), на последна инстанция по делото.¹¹⁶ Kúria изрично посочва, че е задължително да се прилага тълкуването на член 47 от СЕС.¹¹⁷ След това той обосновава - главно въз основа на съответните норми и принципи на националното право, които изглежда съответстват на тълкуването на СЕС, че получаването на доказателства в паралелно наказателно производство с използване на тайни средства и последващото им използване в производството по администриране на данъци трябва да отговаря на определени условия, по-специално че тези доказателства и тяхното използване трябва да подлежат на контрол за законосъобразност от страна на съда.¹¹⁸ Въпреки това Kúria пояснява, че в контекста на конкретния случай и на приложимите унгарски норми, исканият по член 47 контрол може да бъде упражнен само от сезирания съд по наказателното дело, а съдът, който действа в рамките на съдебния контрол срещу решението на данъчната администрация - без да разполага с необходимите правомощия - не може да осигури този контрол без национално правно основание.¹¹⁹ Kúria изрично отхвърля тезата, че други форми на съдебен контрол, предложени от страните, биха били достатъчни, тъй като не отговарят на условията, посочени в решението на СЕС, и по-специално на изискването прегледът на доказателствата да се извършва в процедура *inter partes*.¹²⁰

По делото *Glencore*, което се отнася до доказателства за измама с ДДС, извършена при верижна сделка, в която участват множество търговски партньори, се поставя въпросът дали данъкоплатецът има право на достъп до доказателствата, събрани в рамките на паралелните процедури на данъчната администрация срещу другите търговски партньори, участвали в измамните сделки, и дали липсата на достъп до тези доказателства, които са използвани за установяване на отговорността на данъкоплатеца за данъчната измама, представлява нарушение на правото на ЕС, по-специално на член 47. В преюдициалното запитване първо се установява, че съгласно член 47 страните имат право да оспорват в рамките на производство *inter partes* фактическите и правните обстоятелства, които са решаващи за тяхното дело. След това СЕС постановява - позовавайки се на решението по дело *WebMindLicences* - че националният съд, действащ в рамките на съдебен контрол, трябва да има правомощието да

¹¹⁴ Дело C-419/14 *WebMindLicences Kft.* [EU:C:2015:832], точка 87.

¹¹⁵ Пак там, параграф 88.

¹¹⁶ За решението на първоинстанционния запитващ съд вж. Административен и трудов съд Будапеща: 11.K.30.197/2016/19.

¹¹⁷ Kúria: Kfv.35.594/2016/24 (публикувано също като предишно решение на Съда на публичната власт: EVH.2018.K.1), параграф. 74.

¹¹⁸ Пак там, параграфи 80-83.

¹¹⁹ пак там. На практика въпросното доказателство е недопустимо в производството пред данъчния орган, докато законосъобразността му не бъде разгледана от наказателния съд в рамките на *междинно производство*.

¹²⁰ Пак там, параграфи 84 и 86.

провери в рамките на *inter partes* процедура дали доказателствата, получени в паралелна административна процедура, и тяхното използване са съвместими с правата, гарантирани от правото на ЕС и от ХОПЕС.¹²¹ Въпреки неуспешния опит за идентификация на решението на запитващата юрисдикция, с което пряко се изпълнява решението на СЕС, по-нататък в тази глава се представят достатъчно доказателства, че решението на СЕС е интегрирано в последващата съдебна практика на унгарските съдилища.¹²²

Публикувано в: Varju, M. & Papp M. (2023). *An Opportunity Seized or Lost? The Application of Article 47 of the Charter by Hungarian Courts*. In: Bonelli, M. et al. (eds.), *Article 47 of the EU Charter and Effective Judicial Protection. Volume 2*. Hart Publishing.

Изпълнение на национално равнище

„Анализираните решения по делата *WebMindLicences* и *Glencore* предложиха по силата на член 47 от ХОПЕС нови средства за оспорване на решенията на данъчните органи от страна на физическите лица. Възникналите в резултат на това съдебни спорове пред унгарските съдилища бяха допълнително подпомогнати от авторитетни вътрешни решения, прилагащи принципите, разработени в решенията на СЕС.¹²³ Както става ясно от съдебната практика, възникнала в резултат на тези дела, първоинстанционните съдилища и *Kúria* признават, както изисква Съдът на ЕС, че доказателствата, събрани в паралелни (наказателни) процедури, могат да се използват в процедурата на данъчната администрация само при условие, че правото на защита е адекватно гарантирано.¹²⁴

В делото *Kfv.I.35.706/2019/9*,¹²⁵ в което се разглежда същият въпрос, разгледан в делото *WebMindLicences*, *Kúria* постановява решението си след подробно проучване на състоянието на правото, като също така разглежда внимателно правомощията, с които разполагат съдилищата, когато действат в рамките на съдебния контрол върху административен акт, за да отстранят незаконосъобразността на административния процес, включително тези, които засягат събирането на доказателства и съобщаването им на засегнатия данъкоплатец.¹²⁶ След това *Kúria* счита, че правомощията му за контрол обхващат въпроса дали процесуалните нарушения, посочени от жалбоподателя, представляват нарушение на съответните конституционни принципи, по-специално на правото на справедлив процес.¹²⁷ При определянето на изискванията, които могат да възникнат в рамките на последното основно

¹²¹ Дело C-189/18 *Glencore Agriculture Hungary Kft.* [EU:C:2019:861], точки 61-62 и 65.

¹²² Вж. също решението по дело за митнически режим: *Kúria*: Kfv.35.710/2018/7.

¹²³ EVH.2018.K.1, по-горе n 29.

¹²⁴ Измами с ДДС при трансгранични верижни сделки със захар: Административен и трудов съд Мишколц: 100.K.27.936/2018/29 и *Kúria*: Kfv.I.35.706/2019/9 и Административен и трудов съд Мишколц: 101.K.27.900/2018/37 и *Kúria*: Kfv.I.35.662/2019/10; измама с ДДС при верижни сделки с местни стоки: Сегедски административен и трудов съд: K.27.762/2015/29 и *Kúria*: Kfv.I.35.364/2017/ ; измами с ДДС в контекста на наемане на работници: Административен и трудов съд Будапеща: K.32.717/2018/38 и *Kúria*: Kfv.I.35.677/2019/7; измама с ДДС в контекста на интелектуалната собственост: Административен и трудов съд Мишколц: 10.K.27.283/2019/38 и *Kúria*: Kfv.I.35.105/2020/9 (и *Kúria*: Kfv.I.35.061/2020/9 и Kfv.I.35.013/2020/9, постановени по аналогични дела); измама с ДДС в контекста на търговията на дребно с плодове и зеленчуци: Окръжен съд Будапеща-столица: 54.K.701.401/2020/13 и *Kúria*: Kfv.I.35.087/2021/6; по дело, свързано с GDPR: *Kúria*: Kf.VI.39.029/2020/14; in a cartel case: *Kúria*: Kf.IV.37.468/2019/17.

¹²⁵ Виж също *Kúria*: Kfv.I.35.662/2019/10, постановено по аналогичен случай.

¹²⁶ *Kúria*: Kfv.I.35.706/2019/9, параграф. 33.

¹²⁷ Пак там, параграф. 34.

право, Kúria е разгледал подробните изисквания на Основния закон, на член 6 от ЕКПЧ, както са развити в практиката на ЕСПЧ, и на член 47, както е посочено в решението по делото *Glencore*.¹²⁸ Въз основа на това той стига до заключението, че разрешаването на данъкоплатеца на достъп до събраните доказателства не означава, че на страните е била предоставена адекватна възможност да оспорят тези доказателства в паралелния наказателен процес, както се изисква от правото на ЕС.¹²⁹

В Kfv.I.35.364/2017/3,¹³⁰ Kúria трябваше да приложи тълкуването на СЕС в различни фактически условия. Процедурата за съдебен контрол е започнала, за да се оспори използването на доказателства в административния процес от страна на данъчния орган. Въпросното доказателство е било получено по таен начин в паралелен наказателен процес, но не е било включено в преписката по делото и не е било използвано в подкрепа на решението на данъчния орган.¹³¹ Kúria повтаря предишната си позиция, че събирането на доказателства чрез такива методи може да попречи на ефективното съдебно оспорване. Освен това единствено проверката на законосъобразността на тези доказателства от страна на наказателния съд в рамките на наказателния процес може да гарантира, че съответните стандарти за основните права са спазени в достатъчна степен.¹³² Той изтъква, че, както е предвидено в унгарското законодателство, прегледът от съда, разглеждащ административно дело, който не разполага с необходимите правомощия, както е определено в практиката на СЕС, не може да замени прегледа на доказателствата в рамките на *inter partes* процес от наказателния съд, сезиран по паралелно дело.¹³³

Тълкуването на член 47, установено в делото *WebMindLicences*, беше приложено и в неотдавнашно дело за картел в областта на обществените поръчки. Разследването на картел е имало както наказателна, така и административна част, а жалбоподателят е оспорил въз основа на правото на ЕС, ЕКПЧ и унгарското конституционно право използването във втората процедура на доказателства, които са били събрани в първата процедура с помощта на тайни средства. Прилагането на решението на СЕС не е било просто, тъй като наказателното производство, в което въпросните доказателства са били събрани и подложени на проверка от съда, е било проведено срещу засегнати физически лица. При разследването на картела обаче е разгледано поведението на тези физически лица, както и на дружествата, които са участвали в предполагаемия картел. Дружествата не са били страни в наказателното производство, за да могат да оспорят пред наказателния съд доказателствата, които органът за защита на конкуренцията е използвал срещу тях, когато е установявал отговорността им в картела. В първоинстанционното решение¹³⁴ се заключава, че делото не попада в обхвата на правото на ЕС. Въпреки това то твърди, че прилаганият стандарт на защита не може да бъде по-нисък от този в случаите, когато се прилага ХОПЕС, и затова продължава да прилага съответната

¹²⁸ Пак там, параграфи 35-36.

¹²⁹ Пак там, параграф. 41. Вж. също Kúria: Kfv.I.35.442/2020/6, където Kúria установява нарушение на правото на справедлив съдебен процес въз основа на решението по делото *Glencore*, Основния закон и ЕКПЧ.

¹³⁰ Вж. също Kúria: Kfv.I.35.310/2017/5, Kfv.V.35.349/2017/3, Kfv.VI.35.285/2017/5 и Kfv.VI.35.311/2017/6, постановени по аналогични дела.

¹³¹ Вж. също Kúria: Kfv.I.35.244/2017/8.

¹³² Kúria: Kfv.I.35.364/2017/3, параграф. 43.

¹³³ Пак там, параграф. 45.

¹³⁴ Районен съд Будапеща-Столица: 13.K.700.024/2018/43.

практика на СЕС. Той установява, че използването на доказателства от органа за защита на конкуренцията е било законосъобразно и е било съвместимо с принципите, установени от СЕС.

В окончателното решение на Kúria, в което за разлика от първоинстанционния съд се приема, че делото попада в обхвата на правото на ЕС и на ХОПЕС,¹³⁵ е направен внимателен анализ на правото на справедлив съдебен процес и правото на защита, както са тълкувани от Съда на ЕС по делото *WebMindLicences*. Той обаче обръща голямо внимание и на съответната практика на унгарския Конституционен съд, в резултат на което Kúria направи спорното разграничение, предполагаемо въз основа на унгарската конституционна съдебна практика, че дружествата и другите юридически лица могат да се ползват от правото на справедлив съдебен процес, правото на защита и правото да бъдат изслушани, но не могат да се разглеждат като субекти на правото на личен живот и други права на неприкосновеност на личния живот.¹³⁶ Последният въпрос се оказва от решаващо значение, тъй като Kúria се позовава на него при окончателното си тълкуване на приложимите изисквания по член 47.¹³⁷

Kúria най-напред установява, че събирането на доказателства е извършено в съответствие с приложимите правни норми, и отбелязва, че наказателният съд е проверил в рамките на *inter partes* процес законосъобразността на тези доказателства, както се изисква от решението на СЕС.¹³⁸ Въпреки това, по отношение на въпроса дали дружествата, разследвани за картел, е трябвало да имат право да участват в прегледа на доказателствата пред наказателния съд, Kúria, като се позовава на горепосоченото разграничение между правото на личен живот на физическите и юридическите лица, постановява, че не е необходимо правото на оспорване на събраните доказателства да бъде предоставено на всяко лице по делото.¹³⁹ По-специално, не е необходимо да се осигурява на дружествата, участващи в картела, право да оспорват в наказателния процес доказателствата, събрани в рамките на наказателния процес, започнал паралелно с разследването на картела. Прегледът на доказателствата пред съда, изети в рамките на наказателния процес, гарантира защитата на правото на личен живот и тъй като дружествата и другите юридически лица нямат частна сфера и право на личен живот, не е имало изискване законът да им позволи да оспорват доказателствата в наказателния процес.¹⁴⁰

Решението на Kúria е противоречиво. Макар че то е имало за цел да следва максимално точно практиката на СЕС, неговите мотиви, представени при конкретните обстоятелства по делото, изглежда се отклоняват от изискванията на ХОПЕС относно правото на справедлив съдебен процес и правото на личен живот, както са тълкувани от СЕС. Решаващото разграничение между правото на неприкосновеност на личния живот на физическите и юридическите лица, за което се смята, че Kúria въвежда, тъй като придаването на пълно действие на *WebMindLicences* е било невъзможно в контекста на паралелни наказателни и административни разследвания на предполагаем картел, не се санкционира от преобладаващото тълкуване на СЕС. Като цяло кооперативният Kúria е трябвало да отнесе делото до СЕС за насоки.“

¹³⁵ Kfv.IV.37.468/2019/17, по-горе № 60, точки 59-60 (въпреки факта, че унгарският орган за защита на конкуренцията твърди в своите становища, че делото не повдига въпроса за прилагането на член 101 от ДФЕС).

¹³⁶ Пак там, параграфи 55-57.

¹³⁷ Вж. пак там, параграфи 65-67.

¹³⁸ пак там.

¹³⁹ Пак там, параграф. 70.

¹⁴⁰ Пак там, параграфи 67-72.

Публикувано в: Varju, M. & Papp M. (2023). An Opportunity Seized or Lost? The Application of Article 47 of the Charter by Hungarian Courts. In: Bonelli, M. et al. (eds.), *Article 47 of the EU Charter and Effective Judicial Protection. Volume 2*. Hart Publishing.

Дело C-147/22, *Központi Nyomozó Főügyészség (Terhelt 5)*, EU:C:2023:790

Описание на делото

Наказателното производство е образувано от унгарските прокурорски органи срещу обвиняемия (*terhelt* № 5), който е австрийски гражданин за корупционни престъпления, за които вече е било образувано наказателно производство в Австрия. Австрийското производство е прекратено с постановление на прокуратурата за финансови престъпления и корупция.

В австрийското производство обвиняемият не е бил разпитан като заподозрян, тъй като предприетите следствени действия за откриването му са се оказали неуспешни. Австрийската прокуратура решава да прекрати досъдебното производство с мотива, че въз основа на резултатите от разследванията, проведени до този момент от австрийските, британските и унгарските власти, продължаването на наказателното производство е неоправдано.

Решението за прекратяване на производството е преразглеждано няколко пъти. Въпреки това условията за продължаването му никога не са били изпълнени. По-специално, съгласно австрийското законодателство, налице е била изтекла давност за наказателното преследване за корупцията, за която се твърди, че е извършена от обвиняемия.

Унгарската прокуратура внася обвинителен акт срещу обвиняемия в първоинстанционния унгарски съд. Съдът обаче решава да прекрати производството. Той постановява, че тъй като въпросните корупционни престъпления са идентични с тези, които вече са разследвани в Австрия, принципът *ne bis in idem* изключва наказателното производство в Унгария.

Апелативният съд отменя решението и връща делото на първоинстанционния съд. Апелативният съд се обосновава, че австрийското решение за прекратяване не може да се счита за окончателно решение по смисъла на принципа *ne bis in idem*, признат в член 50 от Хартата на основните права на ЕС и свързания с него член 54 от Конвенцията за прилагане на Споразумението от Шенген. По-специално не може да се установи дали австрийското решение се основава на достатъчно подробна и пълна оценка на доказателствата, като се има предвид, че австрийските органи са разпитали само двама заподозрени и обвиняемият не е бил сред тях.

В новото производство първоинстанционният унгарски съд се обръща към Съда на ЕС с преюдициално запитване за тълкуване на принципа *ne bis in idem*. Той иска да разбере дали този принцип се прилага при обстоятелства, при които решението за оправдаване, взето за същото престъпно деяние в друга държава - членка на ЕС, е взето от орган на прокуратурата, а не от съд, и се основава на констатацията, че няма доказателства, които да сочат, че обвиняемият действително е извършил престъплението. Той също така пита дали решението за прекратяване, което може да бъде отменено от органа на прокуратурата по негова преценка при спазване на законовите условия, може да се счита за окончателно решение по наказателно дело, като се вземе предвид и фактът, че събраните по делото доказателства са били непълни.

Решението на CEC

Съдът на ЕС решава да подпомогне първоинстанционния национален съд със следното тълкуване на принципа *ne bis in idem*, и по-специално на неговия компонент, че за прилагането му е необходимо да има предварително окончателно решение.

Изискването за окончателно решение по наказателно дело се тълкува като включващо две условия: по-нататъшно наказателно преследване е „окончателно забранено“ по делото и решението е постановено след „решаване на делото по същество“.

По отношение на първото условие („окончателна забрана“) СЕС постановява

29 В случая, на първо място, що се отнася до изискването за окончателно изчерпване на възможностите за наказателно преследване, с оглед на обстоятелствата в първите две тирета, посочени в точка 25 от настоящото решение, следва да се припомни, че съгласно практиката на Съда, от една страна, член 54 от КПСШ е приложим и по отношение на актовете на орган, на когото в съответния национален правен ред е възложено да участва в наказателното правораздаване, като например прокуратурата, за окончателно прекратяване на наказателното преследване в определена държава членка, без да се налага наказание и дори тези актове да са приети без участието на съд и да не са под формата на съдебни решения. От друга страна, преценката на това изискване трябва да се извърши въз основа на правото на договарящата държава, в която е постановен съответния наказателноправен акт, и да се постигне увереност, че в тази държава той е основание за получаване на предоставената от принципа *ne bis in idem* защита (вж. в този смисъл решения от 22 декември 2008 г., *Turanský*, C-491/07, EU:C:2008:768, т. 35 и 36, и от 29 юни 2016 г., *Kossowski*, C-486/14, EU:C:2016:483, т. 35 и 39 и цитираната съдебна практика).

30 В този контекст от практиката на Съда следва също, че фактът, че съгласно приложимото национално право наказателното производство, приключило с оправдателно решение, може да бъде продължено в случай на „нови или новооткрити обстоятелства“, каквито са новите факти и/или доказателства, не би могъл да постави под съмнение факта, че то е влязло в сила, при положение че с него окончателно се изчерпват възможностите за наказателно преследване, стига тази възможност за възобновяване, макар да не представлява „извънреден способ за отмяна“, все пак да предполага извънредното образуване на отделно производство, при това въз основа на различни доказателства, а не представлява само продължение на прекратеното производство (вж. в този смисъл решение от 5 юни 2014 г., *M*, C-398/12, EU:C:2014:1057, т. 37–40).

31 В случая с оглед на тази съдебна практика фактът, че австрийското право предвижда, от една страна, в член 193, параграф 2, точка 2 от StPO, продължаване на приключило с приемането на оправдателно решение производство при строго определени условия, тоест когато „настъпят или бъдат разкрити нови обстоятелства или доказателства, които самостоятелно или в съчетание с други събрани по делото доказателства дават основание обвиняемият да бъде осъден“, не може да постави под въпрос окончателния характер на това решение.

32 От друга страна, същото се отнася и за другата предвидена в австрийското право възможност за продължаване на производството, също строго регламентирана, а именно когато съгласно член 193, параграф 2, точка 1 от StPO „обвиняемият не е бил разпитван във връзка с това престъпление [...] и не му е било наложено ограничение в това отношение“.

33 Всъщност, макар да не представлява „извънреден способ за отмяна“, тази възможност предполага, с оглед на двойното условие, с което е обвързана, извънредното образуване на отделно производство, а не просто продължаване на вече прекратено производство с цел преразглеждане на оправдателното решение с оглед на изявленията на подсъдимия, в случай че впоследствие той може да бъде разпитан. Освен това следва да се отбележи, че по делото в главното производство тази възможност не е била предоставена на прокуратурата след приемането на оправдателното решение, тъй като е безспорно, че макар обвиняемият да не е бил разпитан, по отношение на него все пак е било упражнено „ограничение“ под формата на следствено действие за събиране на доказателства за местонахождението му, което се е оказала неуспешно.

34 Строго регламентираният и изключителен характер на тези възможности за продължаване на вече прекратено производство се засилва още повече от факта, че съгласно член 193, параграф 2 от StPO продължаването на производството във всички случаи не е възможно, ако междувременно за престъплението е изтекла погасителна давност. Настоящият случай е такъв, тъй като е безспорно, че поне от 2015 г. давността за престъплението е настъпила през ноември 2014 г., тоест само няколко месеца след приемането на оправдателното решение.

35 Освен това сам по себе си фактът, на който се позовава запитващата юрисдикция във втория си въпрос, че съгласно приложимото национално право съществуват възможности за продължаване на вече прекратено производство, доколкото престъплението все още не е погасено по давност, но в случая прокуратурата не ги е използвала преди настъпването на погасителната давност, не може да постави под въпрос окончателния характер на решението за прекратяване на производството, тъй като възможностите за наказателно преследване не са окончателно изчерпани.

36 Всъщност, като се има предвид, че тези изключителни възможности за продължаване на вече прекратено производство, така както са строго регламентирани в член 193, параграф 2 от StPO, не могат да се отразят на окончателния характер на решението за прекратяване на производството, прието на основание член 190 от StPO, взетото от прокуратурата решение да не използва едната или другата от тези възможности, тъй като условията за това не са били изпълнени, също не може да постави под въпрос окончателния характер на посоченото решение.

37 Освен това в писменото си становище австрийското правителство, като се позовава на практиката на Oberster Gerichtshof (Върховен съд, Австрия) и на австрийската доктрина, изтъква, че съгласно австрийското право решението на прокуратурата за прекратяване на производството съгласно член 190 от StPO „не може да бъде оспорено по общия ред, тъй като от момента на приемането му то поражда последиците на влязло в сила решение както от материалноправна, така и от процесуална гледна точка“. Сред последиците от него това правителство споменава така нареченото действие на „блокиране“ („Sperrwirkung“), произтичащо от такова решение, в съответствие с принципа *ne bis in idem* по отношение на всички органи на другите държави членки, стига това решение да е прието след предварителна проверка по съществуването на случая, както и след преценка на обосноваността на престъплението, в чието извършване подсъдимият е заподозрян.

38 От това следва, че обстоятелствата в първите две тирета, посочени в точка 25 от настоящото решение, не могат да поставят под съмнение, че в случая е изпълнено изискването,

припомнено в точка 28 от настоящото решение, възможностите за наказателно преследване да са „окончателно изчерпани“.

Що се отнася до второто условие („решаване на делото по същество“), Съдът на ЕС постановява, че при конкретните обстоятелства по делото (органите на правосъдието на една държава членка се съмняват, че органите на друга държава членка са си свършили работата правилно) трябва да се прилагат принципите на взаимно доверие между държавите членки и принципът на взаимно признаване. Принципът на взаимното доверие означава, че органите на едната държава членка приемат за чиста монета окончателното решение, взето в другата държава членка. Този принцип може да бъде отменен само при изключителни обстоятелства, например когато наказателното решение не е било предшествано от действително разследване или оценка на наказателната отговорност.

Според оценката на Съда на ЕС обстоятелствата на австрийското решение за прекратяване на производството ясно показват, че е било проведено подробно разследване. Липсата на разпит на обвиняемия само по себе си не може да обоснове заключението, че не е проведено подробно разследване. Като се има предвид принципът на взаимното доверие, възможностите на унгарските прокурорски органи са ограничени:

55 За сметка на това тази цел и принципи не допускат прокуратурата на втората държава членка, когато възнамерява да образува наказателно производство срещу лице, срещу което вече е било възбудено наказателно преследване и спрямо което след разследване е издадено окончателно оправдателно решение за същото деяние в първата държава членка, да извърши подробен преглед на това разследване, за да определи едностранно дали то е достатъчно задълбочено от гледна точка на правото на първата държава членка.

56 Освен това, когато прокуратурата на втората държава членка има сериозни и конкретни съмнения дали разследването, провеждано от прокуратурата на първата държава членка, е задълбочено или достатъчно подробно с оглед на фактите и доказателствата, с които тази прокуратура е разполагала при разследването или с които тя действително е могла да разполага, предприемайки необходимите с оглед на обстоятелствата по случая следствени действия, посочената прокуратура ще трябва да се обърне към прокуратурата на първата държава членка, за да поиска съдействие, по-специално въз основа на приложимото национално право и мотивите, на които се основава постановеното вследствие на това разследване оправдателно решение, като използва например механизма за сътрудничество, предвиден за тази цел в член 57 от КПСШ.

Първоинстанционният унгарски съд, който разглежда делото, може да разгледа следните възможности:

*58 При това положение, макар припомнените в точки 47–50 от настоящото решение фактически обстоятелства, доколкото са доказани, да потвърждават, че проведеното в първата държава членка разследване не е явно лишено от задълбочен характер, това не променя факта, както по същество отбелязва и генералният адвокат в точка 66 от заключението си, че в крайна сметка запитващата юрисдикция, която трябва да реши в случая приложимостта на принципа *ne bis in idem*, следва да прецени задълбочения характер на разследването с оглед на всички релевантни в това отношение обстоятелства.*

59 При тази обща преценка, както вече бе посочено в точка 51 от настоящото решение, при определени условия запитващата юрисдикция може да вземе предвид, наред с други евентуално

релевантни сведения, разкриващи липсата на задълбочен характер на проведеното в първата държава членка разследване, обстоятелството, че обвиняемият не е бил разпитан като заподозрян.

Принципи в методологията за обучение на юристи

Автор(и): Илиана Бойчева, анализатор, CSD

Резюме. Обучението, в областта на правото на ЕС, на юристите е крайъгълен камък за точното и последователно прилагане на законодателството на ЕС от държавите членки. След забележителния напредък, постигнат от създаването на [Европейската стратегия за съдебно обучение за периода 2011-2020 г.](#), Европейската комисия инициира подробен пакет за съдебно обучение. Този подробен пакет, насочен към модернизиране на правосъдието и приет на 2 декември 2020 г., включва [нова Европейска стратегия за съдебно обучение, обхващаща периода 2021-2024 г.](#) В този контекст провеждането на актуално, целенасочено и подходящо обучение на европейските обучители на юристи се откроява като императив за висококачествени съдебни производства, прилагащи правото на ЕС в по-широк план.

В тази глава е представено най-съвременното състояние на методологията на обучението за юристи, като е наблегнато на съвременните, ориентирани към учащите се, методи на обучение и тяхното обвързване със съответните очаквани резултати от обучението. Тя има за цел да помогне на учителя да избере най-добрия вид материал за неговата тема на обучение.

Обучителите могат да използват информацията, съдържаща се в тази глава, за да решат как ефективно да предоставят знания на своите обучаеми въз основа на насоки от водещи европейски доставчици на обучение. Поради своята тематика тя е адресирана изключително до обучителите.

Свързани модули

Модул 5 - Организация и провеждане на обучението

Съдържание на главата

- Източници
- Метод на обучение с участие
- Методи на обучение, подходящи за обучение на юристи
- Таксономия на Блум за ефективно учене

Източници

Многобройни източници представят различни идеи за методите за обучение на юристи. Сред най-изчерпателните инструменти е [Наръчник на Европейската мрежа за съдебно обучение по методологията на съдебното обучение в Европа](#), признат от Комисията на ЕС и преведен на всички езици на ЕС. Наръчникът служи в помощ на настоящите и бъдещите организатори и ръководители на съдебни обучения, като предлага солидна концептуална рамка за планиране на цялостни програми за обучение и задълбочено разбиране на съвременните методики за съдебно обучение.

Други източници, които могат да бъдат полезни за доставчиците на обучение, са: Добрите практики за съдебно обучение на Европейския [портал за електронно правосъдие](#), [Наръчникът за дистанционно обучение на EJTN 2020](#) и [Насоките на EJTN за оценка на практиките за съдебно обучение](#).¹⁴¹

Метод на обучение с участие

Съществуват различни методи за обучение и обучителите трябва да изберат най-подходящия за конкретния формат (семинари, конференции, уебинари), съдържание (теми, свързани с правото, етика) и целева групи (първоначално обучение, обучение за напреднали).

Методът на обучение с участие е за предпочитане, тъй като неговата структура насърчава личностното израстване и откритията, като набляга на прилагането на правните знания, а не на простото им натрупване. Той стимулира критичното мислене, поставя под въпрос вкоренените ценности и подтиква към преоценка на професионалните ориентации и поведение.

Тази методология, която се характеризира с това, че е ориентирана към учащите, основана е на опита и често е с отворен край, действа в специфичен исторически и социално-политически контекст. Следователно ефективните практики могат да се различават в различните държави, като в един контекст се предпочитат определени методи на обучение, а в друг - други.

Основната концепция е, че възрастните учат най-ефективно, когато са активно ангажирани. Присъствието на събитие за обучение не е равносилно на участие в него. Истинското участие означава активно включване. Ключовите принципи при провеждането на обучение на възрастни включват обосноваване на значимостта на обучението, използване на личен опит, оформяне на обучението като решаване на проблеми, подчертаване на непосредствената стойност и ангажиране на учащите в активно обмисляне и обсъждане.

Допълнителни източници

[Обучение на специалисти в областта на правосъдието и практики за обучение.](#)

Методи на обучение, подходящи за съдебно обучение

1. Мозъчна атака.

Мозъчната атака е метод, използван от групи професионалисти за генериране на идеи в рамките на определена област на интереси. Основното му предимство е в активното участие на участниците от самото начало на сесията. Чрез прилагане на правила, които насърчават свободното мислене, хората могат свободно да изследват нови мисли и концепции.

Как работи: Участниците се насърчават да предлагат идеи или решения на предизвикателни проблеми. Обучителят записва всички предложения на флипчарт, без да ги критикува. Едва след като всички идеи бъдат записани, се извършва анализ, категоризиране и обсъждане относно тяхната пригодност.

2. Снежни топки (пирамиди)

Методът се използва за затвърждаване на обучението и насърчаване на сътрудничеството за нови идеи. Той насърчава творчеството, улеснява споделянето на знания и зарежда участниците с енергия. Всичко, което е необходимо, е просторно помещение за работа в малки

¹⁴¹ На английски език.

групи и материали (като флипчарти, бели дъски или хартия) за улавяне на идеите. Опитният фасилитатор може ефективно да насърчи съвместната работа в група.

Как работи: Участниците трябва да работят самостоятелно, след това по двойки, след това в групи по четирима, след това в групи по осем. Задачите на участниците могат да бъдат: да отговорят на конкретен въпрос, да изброят ключови думи, свързани с дадена тема, и да се съгласят или да не се съгласят с определена идея. Обучителят приканва по един представител от всяка група да представи резултатите от дебатите си пред останалите групи, като представи своите заключения на листове от флипчарт. Обучаемите се нуждаят от ясни инструкции. Тази техника изисква пленарна сесия за обратна връзка.

3. Ледоразбивачи

„Ледоразбивачите“ са кратки упражнения, които се използват в началото на дадено обучение, за да помогнат на участниците да се запознаят с него преди началото на основната сесия. Тези дейности не само улесняват запознаването, но и позволяват на учителя да оцени груповата динамика. Някои ледоразбивачи имат за цел да разчупят съществуващите групи и да насърчат взаимодействието между участниците.

Примери

„Кой е той?": Участниците пишат нещо за себе си, което според тях другите не знаят. Водещият чете тези листчета, а останалите гадаят кой е написал всяко от тях, което води до изненадващи разкрития.

Обща основа: В малки групи участниците определят шест общи неща помежду си и след това споделят тези констатации с по-голямата група.

4. Презентации

Съчетаването на презентации с работа по групи представлява ефективен метод на обучение в юридическото образование, който насърчава придобиването на нови знания. За да се подобрят резултатите от обучението, от решаващо значение е да се отдели достатъчно време за групови или индивидуални дискусии непосредствено след презентациите. Това дава възможност за изясняване на неясноти или обърквания и предотвратява риска от единствено дидактично преподаване, като осигурява по-ангажиращо и приобщаващо обучение.

Контролен списък за добър презентатор: Може ли ораторът да бъде чул от задната част на залата? Използва ли е постоянно контакт с очите, за да привлече аудиторията? Използват ли се аудио-визуалните средства по подходящ начин? Всички материали, написани на черните дъски, белите дъски или на видеопроекторите, виждат ли се от всички части на залата? Използва ли учителят по подходящ начин всички информационни материали?

5. Дебати

Дебатите в рамките на съдебното обучение подтикват участниците да правят изводи чрез своите разсъждения, когато им се представят хипотетични въпроси. Основните цели са да се стимулира критичното мислене и разсъжденията. От гледна точка на учителя няма предварително определен правилен отговор. Вместо това хипотетичният въпрос служи като механизъм, чрез който обучаемите да обработят идеите и да стигнат до заключение

самостоятелно. След успешна сесия за дебатиране всеки участник ще приеме позиция по въпроса - доброволно или под ръководството на процеса.

Как работи: Участниците в програмата за обучение, независимо дали в началото или в рамките на продължаващото обучение, се насърчават да влязат в ролята на съдии, адвокати или прокурори. Участието в дебати от тези гледни точки дава възможност за обсъждане на ключови въпроси.

Дебатите имат двойна цел: освен че насърчават дисциплинираните аргументи и разумната аргументация в началното обучение, те помагат и за усъвършенстване на формулирането на понятията и логическата мотивация в процеса на разсъждение. Разделянето на участниците на две групи, всяка от които представя аргументи за и против определена тема, гарантира логическа последователност и фактологическа точност при формирането на позициите. Дидактическото значение на тези дебати се състои в това, че учителят се фокусира върху развитието на концептуалното оформяне и логическата аргументация.

6. Симулирано изслушване и ролеви игри

Ролевите игри разпределят конкретни роли на група или подгрупа (например прокурор, защита, съд, полицейски служител, нарушител, свидетел, жертва), за да изпълняват задачи, като например проблем за решаване, от различни гледни точки. Този метод, използващ ролеви игри или „mooting“, вкарва практическо приложение в курсовете, като демонстрира теорията или дава възможност на обучаемите да приложат наученото, за да проверят неговата ефикасност. Тази техника предлага няколко предимства, като насърчава съвместната работа в група, формулирането на стратегии, реалистичното разиграване на сценарии и живото осмисляне.

Съвети: Отделните задачи трябва да са конкретни. От съществено значение е внимателното отчитане на резултатите. Необходими са реалистични срокове, а разпределението на задачите трябва да бъде справедливо. Ролята на обучаващия трябва да бъде изяснена.

7. Практически демонстрации

Този метод е изключително ефективен при мултидисциплинарното обучение, като позволява на юристите да разширят значително своите знания и умения в неюридически или несъдебни области по ефективен и траен начин.

При обучение, основано на умения, когато се използва методът на демонстрацията, учителят показва логичните процедури стъпка по стъпка за изпълнение на работата, принципите, които се прилагат, и всякаква свързана информация.

8. Решаване на проблеми: седемте стъпки на анализа на проблеми

Решаването на проблеми има за цел да се определят, анализират и решават ефективно проблемите. Подходът към решаването на проблеми може да се различава в зависимост от конкретния проблем и може да се прилага в рамките на работни групи или чрез неформални дискусии.

Организираният подход от седем стъпки значително улеснява процеса на анализиране на даден проблем или казус, като увеличава ползите от обучението: 1. **Задълбочено четене:** Разбиране на казуса чрез внимателно четене и водене на бележки. 2. **Определяне на**

централния проблем: Идентифициране и отделяне на основните проблеми от по-малко значимите., 3. **Преглед на функционалните области:** Разглеждане на свързани проблеми в различни функционални области (напр. маркетинг, финанси), за да се идентифицират основните проблеми, 4. **Съдебен контекст:** Определяне на значимите правни рамки и разпоредби, 5. **Идентифициране на ограниченията:** Идентифициране на ограниченията, които могат да ограничат наличните решения, 6. **генериране на алтернативи:** Събиране на всички подходящи алтернативи за решаване на идентифицираните проблеми. 7. **Избор на най-добра алтернатива:** Оценяване на всяка алтернатива въз основа на наличната информация за постигане на подходящо решение.

Следването на тези стъпки трябва да доведе до добре обмислено решение на случая.

За повече информация вижте: Европейска мрежа за съдебно обучение, [Наръчник на Европейската мрежа за съдебно обучение по методологията на съдебното обучение в Европа](#), 2016 г.

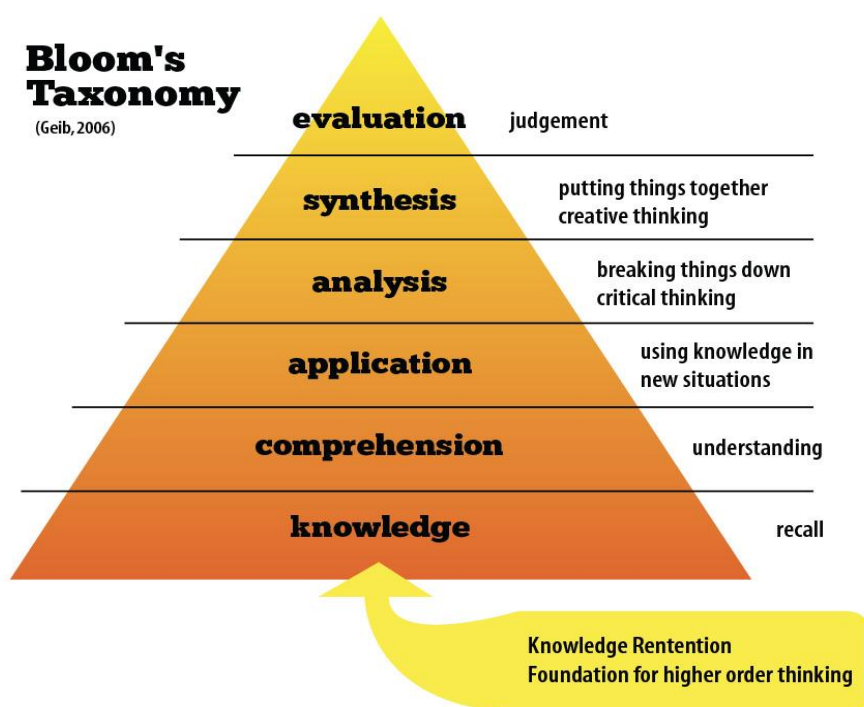
Таксономия на Блум за ефективно учене

Таксономията на Блум е класификация (резултати от обучението) на различните резултати и умения, които преподавателите задават на своите ученици. Таксономията е предложена през 1956 г. от Бенджамин Блум, образователен психолог от Чикагския университет, и се използва широко и до днес.

Според оригиналната таксономия на Блум образователните цели могат да бъдат категоризирани, както следва:

- **Знанието** включва припомняне на специфични и универсални неща, припомняне на методи и процеси или припомняне на модел, структура или обстановка.
- **Разбирането** се отнася до вид разбиране или възприемане, при което лицето знае какво му се съобщава и може да използва съобщавания материал или идея, без непременно да ги свързва с други материали или да вижда пълните им последици.
- **Приложението** се отнася до използването на абстракциите в конкретни ситуации.
- **Анализът** представлява разбивка на съобщението на съставните му елементи или части, така че да се изясни относителната йерархия на идеите и/или да се изяснят връзките между изразените идеи.
- **Синтезът** включва обединяване на елементи и части, така че да се образува едно цяло.
- **Оценяването** води до преценка на стойността на материалите и методите за определени цели.

Фигура 2 Оригинална таксономия на Блум (на английски език)



Фигура 3 - Таксономия на Bloom

Таксономията на Блум е преработена през 2001 г. Преработената таксономия се фокусира върху „думи за действие“, за да подчертае шестте когнитивни процеса на учене, чрез които мислителите се сблъскват със знанието и работят с него. Те включват:

- **Запомняне** (разпознаване, припомняне);
- **Разбиране** (тълкуване, даване на примери, класифициране, обобщаване, извеждане, сравняване, обяснение);
- **Прилагане** (изпълнение, прилагане);
- **Анализиране** (диференциране, организиране, приписване);
- **Оценяване** (проверка, критика);
- **Създаване** (генериране, планиране, производство).

В преработената таксономия знанието е в основата на тези шест когнитивни процеса. Въпреки това, според нейните автори, самото знание се класифицира в различни видове, както следва:

- **Фактически познания** (познаване на терминологията, познаване на конкретни детайли и елементи);
- **Концептуални знания** (познаване на класификации и категории, познаване на принципи и обобщения, познаване на теории, модели и структури);

- **Процедурни познания** (познаване на специфичните за предмета умения и алгоритми, познаване на специфичните за предмета техники и методи, познаване на критериите за определяне на това кога да се използват подходящи процедури);
- **Метакогнитивни знания** (стратегически знания, знания за когнитивните задачи, включително подходящи контекстуални и условни знания, самопознание).

Допълнителна литература

Мери Форхенд, [Таксономия на Блум - нови перспективи за учене, преподаване и технологии](#), Университет на Джорджия, 2010 г.¹⁴²

Таблица 1 - Съответствие между целите на обучението и методите на обучение

Цел на обучението	Процес на учене на възрастни	Метод на обучение
Знания	Множество гледни точки	Мозъчна атака; Интерактивна лекция; Индивидуално обучение; Работа в група; малки групи и двойки; Електронно обучение
Разбиране	Използване на предишни знания за интегриране на нови знания	Упражнения; Снежни топки; Групова работа: малки групи и двойки; Дискусии/дебати; Задаване на въпроси; Смесено обучение
Приложение	Решаване на проблеми	Казус; Ролеви игри; съдебни спорове; Решаване на проблеми експериментални упражнения

¹⁴² На английски език

Анализ	Организиране на идеи в нов контекст	Казус; Симулации; Дебати
Синтез	Критично обмисляне за генериране на нови идеи	Работна група; Индивидуални или групови проекти
Оценка	Ориентация към себе си	Самооценка; Работа; Независими изследователски проекти