Христина РУНЧЕВА

ЗАШТИТА НА ТЕМЕЛНИТЕ ПРАВА ВО ЕВРОПСКАТА УНИЈА: ПРАВНО-ОБВРЗУВАЧКАТА ПОВЕЛБА НА ЕУ

Вовед

Концептот на заштита на темелните права современата политичка мисла го толкува како поставување граници на примената на политичка моќ. Создавањето на Европската Унија како *sui generis* творба, која ги надминува границите на одамна востановениот концепт на нација-држава, создаде нов предизвик: како да се заштитат темелните права во заедница чии приоритети се доминантно економски. Потребата да се обезбеди соодветна заштита за темелните права во ЕУ наметна постепена трансформација на приоритетите од економски во политички.

На почетокот, клучна беше улогата на Европскиот суд на правдата кој преку својот судски активизам обезбеди првична заштита на човековите права, за која не постоеја одредби во Основачките договори на Европската заедница. Подоцна, како резултат на активната судска улога, темелните права беа признати за

Авторката е асистентка на Правниот факултет „Јустинијан Први“ во Скопје и докторантка на областа Уставно право

општи правни начела на ЕУ. Преку решавање спорови од различен вид, Судот создаде листа (каталог) на права која подоцна во најголем дел се најде вклопена во Повелбата за темелни права на ЕУ.

Повелбата за темелните права, иако усвоена на Советот во Ница во 2000 година, за прв пат доби правно-обврзувачки карактер со стапувањето на сила на Договорот од Лисабон во декември 2009 година. Потребата од усвојување на сопствен, правно- обврзувачки каталог со права на Европската Унија беше несомнена. Усвојувањето на Повелбата резултираше со серија придобивки за граѓаните на Унијата. Денес, интересот за Повелбата е сè поголем во рамките на ЕУ, исто како што расте и нејзината практична примена.

Заштита на темелните права во Европската Унија пред Договорот од Лисабон: Судски активизам

Основачките договори на Европската Унија (ЕУ) потпишани во 50-тите години на минатиот век не содржат одредби кои се однесуваат на заштита на темелните права на граѓаните на Унијата. Потребни беа повеќе од педесет години за ЕУ да усвои правно-обврзувачки документ со кој се зајакнува и подобрува заштитата на темелните права. Во меѓувреме, механизмот за заштита на фундаменталните права на Унијата беше постепено развиван од страна на Европскиот суд на правдата (ЕСП). Судот во неговите пресуди започна да врши мониторинг на институциите на Европската Унија и земјите-членки за тоа во кој степен ги почитуваат темелните човекови права кога дејствуваат во областите опфатени со правото на Заедницата.

На тој начин, беше развиен судски активизам од страна на ЕСП. Концептот „судски активизам“ се појави во “common law” системот на САД и неговата дефиниција уште од самиот почеток е контроверзна и непрецизна. Терминот „судски активизам“ за прв пат беше споменат во текст од страна на Arthur Schlesinger Jr. во списанието “Fortune” објавен во јануари 1947 година, иако идејата за него постои многу поодамна. Објавениот текст се однесувал на делувањето на Врховниот суд во САД и оттогаш терминот се користи во многу објавени дела. Според U.S. Legal, судски активизам е кога Врховниот суд и други судии може и треба креативно да го (пре)толкуваат Уставот и законите со цел да соодветствуваат на сопствените визии на судиите во врска со потребите на современото општество. Под овој “common law” концепт се подразбира променетата улога на судиите кои кои одат чекор подалеку во толкувањето на правните норми. Преку креативното

толкување на постоечките правни норми, судиите создаваат правен основ за носењето на одредени одлуки. Меѓу највпечатливите примери на судски активизам на Врховниот суд на САД се *Brown v. Board of Education* (1954) каде судот одлучи за десегрегација на јавните училишта во САД, како и случајот *Roe v. Wade* (1973) каде одлуката на судот го декриминализираше абортусот.

Оваа улога подоцна ја презеде Европскиот суд на правдата (ЕСП), иако тој му припаѓа на континенталниот правен систем. Судскиот активизам на ЕСП се заснова на екстензивно, наместо рестриктивно, толкување на основните акти на ЕЗ со цел да создаде соодветни инструменти за заштита на темелните права. Судскиот активизам на ЕСП служеше како замена за систематизиран каталог на права на ЕУ, многу години пред да биде усвоена Повелбата за темелните права на ЕУ.

Во раните случаи на ЕСП, судот ги одбиваше повеќето обиди на странките да се повикаат на правата и начелата признаени од домашното право, како што се начелото на пропорционалност и природна правда. Судот не ги сметаше за дел на правниот поредок на Заедницата, иако тие претставуваат темелни начела признаени од правните системи на повеќето земји-членки на Унијата. Во некои од овие случаи, како што се *Stork v. High Authority* (1959) ECR 17, *Geitling v. High Authority* (1960) ECR 423 и сл., ЕСП се произнесува како ненадлежен да понуди заштита за човековите права и истакнува дека тие прашања се покриени со домашното законодавство. Судскиот пристап беше мошне рестриктивен и фокусиран на „ригидно читање на зборовите од Договорот“ (Williams, 2004, стр.146).

Во доцните шеесетти години состојбата се промени - иако немаше овластување од Договорите, ЕСП неформално создаде надлежност да одлучува за прашања поврзани со човековите права во рамки на својата правна практика, прогласувајќи ги човековите права за општи правни начела на правото на Заедницата, за што судот се обврза да ги почитува (Rittberger, Schimmelfennig, 2008, стр.1).

Европскиот суд на правдата ја презеде улогата да обезбеди гаранции за темелните права како составен дел на правото на ЕУ, засновани на општите правни начела кои се дефинирани и развивани од заедничките уставни и судски традиции на државите. Домашните судови, особено оние во Германија, Италија, Франција и Данска се заканија дека ќе ја отфрлат супрематијата на правото на Европската Унија врз домашното законодавство доколку ЕУ не ги заштити темелните права соодветно. Потребата да се одржи супрематијата и автономијата на правото на ЕУ ја наложи потребата да се развие и усвои сопствен механизам за заштита

на темелните права на граѓаните на Унијата, кој нема да ги замени националните системи на земјите-членки, туку ќе има комплементарно дејство со нив.

Еден од првите случаи во кој ЕСП одговори позитивно на аргумент заснован на едно од темелните права, односно на правото на достоинство, беше случајот *Stauder* во 1969 година. Во овој случај, тужителот се повикува на повреда на правото на достоинство заради спроведување мерка на Заедницата за задолжителна идентификација на примателите на субвенции на путер, со што јавно е истакнат идентитетот на примателите на социјална помош. Иако, во конкретниот случај Судот смета дека не е сторена повреда на правото на достоинство на граѓанинот, оваа одлука е исклучително важна поради фактот што во неа се потврдува постоењето на темелните права во правото на Заедницата. Во одлуката на случајот *Stauder* стои: „конкретната одредба не содржи ништо што би ги прекршило темелните права содржани во општите начела на правото на Заедницата и заштитени од Судот."

Покрај тоа, одредбата прецизира дека заштитата на фундаменталните права „инспирирана од уставните традиции на земјите-членки" мора да биде обезбедена во рамки на структурата и целите на Заедницата."

На случајот *Stauder* се надоврза познатиот случај *Internationale Handegesellsschaft*, каде Германскиот уставен суд поднесе тужба против супрематијата на мерка на Европската Заедница која беше во спротивност со германските уставни права и начела на пропорционалност и економска слобода. По одлуката во случајот *Handegesellsschaf*, ЕСП започна да ја нагласува автономијата на „општите правни начела" кои се поврзани со правните култури и традиции на земјите-членки.

Следниот камен-темелник во признавањето на човековите права од страна на Европската Унија е случајот *Nold v. Commission* од кој произлегуваат два заклучоци. Прво, тоа е обврската на судот да црпи инспирација од уставните традиции на земјите-членки, а вториот заклучок се однесува на натамошно проширување на изворите на инспирација на судот со меѓународни договори за заштита на човековите права, а кои се потпишани од земјите-членки и кои „обезбедуваат насоки кои треба да се следат во рамките на правото на Заедницата." Покрај фактот што постеше практика за усвојување на одлуки засновани на супрематијата на правото на Заедницата, во овој случај Судот ја заснова одлуката на уставните одредби за заштита на човековите права на земјите-членки.

Што се однесува до повикувањето на меѓународни договори

во случајот *Nold,* ЕСП не се повикува експлицитно на Европската конвенција за човекови права (ЕКЧП), но таа се смета за „посебен извор на инспирација за општите начела на правото на ЕУ“ (Craig, Burca, 2008, стр.382). Подоцна, ЕСП потврдува дека темелните права заштитени со ЕКЧП се сметаат за составен дел на правото на Заедницата, како што е порано утврдено во случаите Rutili и Hauer. Со тоа, ЕКЧП не стана правно-обврзувачки извор за правото на Заедницата, но се сметаше за извор на инспирација, со цел да му овозможи на ЕСП повеќе простор за да одлучува и надвор од границите поставени со ЕКЧП во заштитата на човековите права. Европскиот суд на правдата и Првостепениот суд во своите одлуки честопати се повикуваат на судската практика на Европскиот суд за човекови права во Стразбур.

Преку овој судски активизам, ЕСП ги признава темелните права за општи начела на правото на Заедницата, засновани на заедничките уставни традиции на земјите-членки на Унијата и судските традиции. Ова претставува чекор напред кон зајакнување на механизмите за заштита на фундаменталните права во ЕУ.

Потребни беа уште многу години потоа за да се трансформира прецедентното право на Европскиот суд на правдата во единствен општ правен акт. Процесот на создавање и усвојување на Повелбата за темелни права беше долготраен и исправен пред многу нови предизвици, но заврши со успех. Статус кво состојбата во однос на заштита на темелните права во Европската Унија беше постепено надмината и резултираше со прогресивен развој.

Потреба од Повелба за темелни права во Европската Унија

Прогресивниот развој на ЕУ доведе до промена на нејзините приоритети од економски во политички. Заштитата на човековите права се сметала за еден од нејзините најзначјни приоритети, за кого не постоеле соодветни гаранции. Како што обично велат авторите, во ‘70-ите години на минатиот век Европскиот суд на правдата бил мотивиран да создаде “доктрина на темелните човекови права”, со цел да ја заштити својата понекогаш кревка супрематија врз националното законодавство на земјите-членки.

Всушност, активизмот на ЕСП беше мотивиран од предизвикот да одговори на потребата за заштита на темелните права. Европските заедници во времето на нивното основање не можеа да предвидат дека случаите кои ќе се најдат пред нив поврзани со заштитата на темелните права ќе биде во постојан пораст. Ваквата состојба предизвика развој

на обемна јуриспруденција: одредбите на Европската конвенција за човекови права (ЕКЧП) добија дејство на „општи начела" на правото на Заедницата, а пресудите на ЕСП придонесоа за дополнителен развој на јуриспруденцијата заснована на ЕКЧП и севкупен развој на механизмот за заштита на човековите права во Заедницата.

Пред усвојувањето на Повелбата, заштитата на човековите права во ЕУ се заснова на судската практика, а ЕКЧП е признаена како посебен извор на инспирација за општите начела на правото на ЕУ. Заштитата на темелните права во тоа време се смета за составен дел од правото на Заедницата, па затоа Европскиот суд на правдата и Првостепениот суд при носењето одлуки често се повикуваат на правната практика на судот во Стразбур.

Долгата дебата помеѓу земјите-членики на Европската Унија за тоа дали на Унијата и е потребен посебен правен акт за заштита на фундаменталните права или не, заврши на Европскиот совет во Келн во јуни 1999 година. Аргументите за создавање на единствен акт за човекови права применлив на ниво на ЕУ победија. Особено по усвојувањето на концептот „државјанство" на Европската Унија, со што се отвори ново поглавје на политичка интеграција. Имено, Членот 8 од Договорот од Мастрихт со кој се воведува државјанство на Европската Унија,[1] укажува на тоа дека Европскиот правен поредок не е повеќе создаден единствено како договор помеѓу економските актери, туку истовремено претставува и политичка унија која треба да обезбеди правна сигурност за заштита на темелните права.

Главната цел на Повелбата е да изврши *кодификација* на севкупниот каталог на норми за човековите права кои веќе постојат и кои се дел од вредностите на кои се заснова Европската Унија, наведени помеѓу основните начела кои се однесуваат на различни области на политиките на Унијата. Ова е прв случај во историјата на контитнеталниот правен систем каде јуриспруденцијата се користи како основа за создавање на правно-обврзувачки инструмент, Повелба за темелни права на Европската Унија.

Повелбата го *разјаснува* и му дава *видливост* на каталогот на фундаментални права. Несомнена беше потребата човековите права да станат повидливи за граѓаните со цел да бидат информирани за обемот на права со кои располагаат. Преку информираноста, граѓаните ќе

---

1 Одредбите за државјанство од Договорот на ЕЗ од Мастирхт се достапни на http://eudo-citizenship.eu/inc/policydoc/Citizenship%20Provisions%20Maastricht.pdf [пристапено на 20 Април 2012]

бидат чекор поблиску до заштита на нивните права во случај да бидат повредени од институциите на ЕУ при имплементирање на правото на Европската Унија. Ова е еден од клучните аргументи кој укажува на тоа зошто беше потребно усвојувањето на Повелба за темелни права во Европската Унија.

Повелбата не може да се примени во оние области кои се под ексклузивна надлежност на земјите-членки на Унијата, но одредбите на Повелбата се однесуваат на земјите-членки и нивните власти на централно, регионално и локално ниво во случај кога надлежните национални власти имплементираат право на ЕУ. Во членот 6 од Договорот од Лисабон стои дека Унијата ги признава правата, слободите и начелата утврдени во Повелбата за темелни права на ЕУ, која ја има истата правна вредност како и Договорите.

Всушност, Повелбата воведува еден вид хиерархија помеѓу темелните права преку правење разлика помеѓу права и начела. Имено, правата гарантирани во Повелбата од области кои се во надлежност на Унијата може да бидат остварени преку судовите, а начелата се задолжителни за властите при вршење на нивните функции, па затоа треба да бидат земени предвид и од страна на институциите на Унијата (Zoltan, Odor, 2010, стр.108). Покрај тоа, овој член посочува дека Повелбата „има иста правна вредност како и Договорите“ што значи дека таа не е составен дел на Договорите.

Повелбата ја признава универзалноста на правата и слободите, кои не се применливи единствено врз граѓаните на ЕУ, туку се однесуваат на секого. Ваквиот универзален карактер на Повелбата не го исклучува нејзиното повикување на посебна заштита на темелните права на специфични категории лица како што се децата, старите лица и лицата со посебни потреби. Правата содржани во Повелбата и нивната примена која треба да се почитува при законодавна дејност може да бидат толкувани од страна на Европскиот суд на правдата, Првостепениот суд и судовите на земјите-членки.

Придобивки од усвојувањето на Повелбата

Усвојувањето на Повелбата за фундаментални права го означи почетокот на една нова ера во Европската Унија во насока на воведување на правно задолжителен акт, каталог на човековите права, со кој беше заменет претходниот модел за заштита на човекови права заснован на општи правни начела и судската практика на наднационалните судови. Повелбата е усвоена за прв пат на Советот во Ница во декември 2000

година, но правно-обврзувачки карактер добива со стапувањето на сила на Договорот од Лисабон во декември 2009 година.

Придобивките од усвојувањето на Повелбата за фундаментални права на Европската Унија се многубројни, но може да се систематизираат во неколку точки:

- *Зајакнување на гаранциите за заштита на човековите права во правниот поредок на Европската Унија,* услов кој не беше исполнет пред усвојувањето на Повелбата за правно-обврзувачки акт со Договорот од Лисабон. Тоа е од особено значење за новите земји-членки кои се приклучија или ќе се приклучат кон Унијата, а се дел од регионот на Централна и Источна Европа со кратка демократска историја и потреба од зајакнати гаранции на човекови права. Усвојувањето на Повелба за фундаментални човекови права на Европската Унија е чекор напред во однос на намалувањето на постоечкиот демократски дефицит на институциите на Европската Унија, за што Унијата е изложена на редовни критики.
- *Вклучувањето на каталог за фундаментални права во Лисабонскиот договор ќе ја зајакне видливоста на човековите права гарантирани од Унијата.* Имено, Повелбата нема за цел да создаде нови фундаментални права, туку да ги направи постоечките повидливи и познати со цел да бидат лесно достапни и забележани од граѓаните. Во овој контекст, во Преамбулата на Повелбата стои: „За таа цел, неопходно е да се зајакне заштитата на темелните права во насока на промените во општеството, социјалниот напредок и научниот и технолошкиот развој, правејќи ги овие права *повидливи* во Повелбата.“ Всушност, на секој поединец ќе му биде овозможен полесен пристап до информациите за гарантираните права, па затоа ќе може и полесно да побара заштита на правата доколку бидат прекршени од институциите на ЕУ при имплементирање на правото на Унијата. Значењето на Повелбата е исклучително, токму поради фактот што пред нејзиното усвојување граѓаните на Европската Унија при заштитата на нивните права се потпираа на потрага по соодветни одредби од постоечките основачки Договори, секундарното законодавство и правната практика на Европскиот суд на правдата заснована на доктрината на прогласување на фундаменталните права за „општи правни начела“. Подигнувањето на нивото на свест кај граѓаните за гарантираните човекови права значи и закана за дополнително оптоварување на Европскиот суд на правдата со нови случаи, но истовремено води кон значително поголем легитимитет на механизмот за заштита на правата на Унијата.
- *Повелбата за фундаментални права на Европската Унија ќе*

ги „открие недореченостите во заштитата на човековите права“ (Goldsmith, 2001, стр.1204). Повелбата обезбедува конзистентна заштита на правата и нивно непречено остварување во Европската Унија. Истовремено, таа изврши кодификација на постоечките права, процес кој резултираше со определување на границите и просторот во кој може да се протегаат дискреционите овластувања на Европскиот суд на правдата и националните судови на земјите-членки кога постапуваат согласно правото на ЕУ или темелните права.

- *Повелбата ги пречекорува границите на внатрешните политики на Европската Унија и наоѓа примена и на меѓународната сцена.* Во согласност со чл. 21 од Договорот за ЕУ, дејствувањето на Унијата на меѓународната сцена има за цел да ги промовира во целиот свет: демократијата, владеењето на правото, универзалноста и неделивоста на човековите права и основните слободи, почитување на човековото достоинство, начелата на еднаквост и солидарност и почитување на начелата од Повелбата на Обединетите нации и меѓународното право. При спроведување на членот 21 од Договорот, ЕУ ја применува Повелбата, како и соодветните стандарди за човекови права на ОН. Дополнително, Унијата посветено развива политики со цел да ги промовира човековите права и демократијата во земјите кои не се членки на ЕУ. Членот 8 од Договорот за ЕУ нагласува дека Унијата треба да воспостави посебен однос со соседните земји заснован на вредностите на Унијата. Конечно, членот 49 од Договорот утврдува дека секоја европска земја која ги почитува вредностите на кои се заснова Унијата може да стане нејзина членка. Политичките критериуми за пристапување утврдени од Европскиот Совет одржан во Копенхаген во 1993 година бараат земјите-кандидати за членство во Унијата да имаат стабилни институции кои гарантираат демократија, владеење на право, човекови права и почит и заштита на малцинствата. Отворањето на преговори со земјата-кандидат зависи од тоа дали соодветно ги исполила овие критериуми. Прашањата поврзани со темелните права се разгледуваат детално за време на пристапните преговори со Унијата.[2]

Интересот на јавноста за гарантираните права со Повелбата е во постојан пораст, но евидентна е потребата за подобра информираност на граѓаните за обемот на примена на Повелбата и начинот на кој може да ги заштитат сопствените права кога се повредени. Правата

---

2 Strategy for the effective implementation of the Charter of Fundamental Rights by the European Union, COM(2010) 573 final, достапно на: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0573:FIN:EN:PDF

гарантирани во Повелбата се однесуваат на актите на институциите и телата на ЕУ како и на земјите-членки, но само во случај кога со нив се имплементира право на ЕУ. Граѓаните на Унијата треба да бидат запознати со начинот на кој може да побараат помош кога некои од гарантираните права им се повредени.

Обезбедувањето соодветна информација за граѓаните во однос на заштитата на фундаменталните права, ги зголемува можностите за нивна заштита како и надоместок во случај на потенцијална повреда.

Примена на Повелбата за темелните права на ЕУ

Повелбата за темелните права на ЕУ доби правно-обврзувачки карактер со стапувањето на сила на Договорот од Лисабон. Претходно, судската практика на ЕСП ја обврзуваше Унијата да ги почитува темелните права. Екстензивното толкување од страна на ЕСП на правото на ЕЗ за заштита на фундаменталните права се смета за еден од најистакнатите примери на судски активизам во континенталниот правен систем. Се разбира дека овој активизам на екстензивно толкување на правото во континенталниот правен систем се смета за опасност од појавување на судски волунтаризам и арбитрарност, бидејќи линијата која ја раздвојува примената на правните норми од нивното толкување е многу тенка и може лесно да биде пречекорена.

Во Извештајот за примената на Повелбата на ЕУ (COM (2011)160 final) се наведува дека Повелбата не претставува само текст во кој се поставени апстрактни начела и вредности. Таа мора да се почитува во пракса кога институциите и телата на ЕУ дејствуваат или правото на ЕУ се применува поинаку, на тој начин што граѓаните ќе може ефективно да ги уживаат нивните права. Ова е главната причина зошто Комисијата одлучи да усвои Стратегија за ефективна имплементација на Повелбата (COM (2010)537 final) во 2010. Како што се наведува во Стратегијата:

> “Повелбата е иновативен инструмент бидејќи во еден текст ги соединува сите темелни права заштитени во Унијата, разработувајќи ги во детали и правејќи ги видливи и предвидливи. Договорот од Лисабон, преку признавањето на правата, слободите и начелата наведени во Повелбата и преку обезбедувањето на иста правна вредност на Повелбата како и Договорите, им понуди на граѓаните повидливи и правно обезбедени права.“

Клучното прашање кое се наметнува тука е дали граѓаните се свесни за нивните права и дали бараат соодветна заштита за нив. Ефективната

имплементација на Повелбата е поставена како цел од Унијата бидејќи придонесува за взаемна доверба помеѓу земјите-членки, доверба на јавноста во политиките на ЕУ и јакнење на кредибилитетот на заложбите на Унијата во насока на заштита и промоција на фундаменталните права. Правата мора да станат повидливи и Повелбата мора де се почитува во секоја фаза од законодавните постапки на ЕУ. Ова значи дека Повелбата треба да се почитува и применува од почетната фаза на подготвување на предлози во Европската Комисија, преку фазата на поднесување амандмани во законодавната постапка до моментот на стапување на сила на законите, откако се усвоени од Европскиот Парламент и Советот, па сè до нивната имплементација од страна на земјите-членки.

Комисијата работеше и на издавање на „Листа за проверка на темелните права“ која беше создадена заради подобра евалуација на тоа колку предлозите на закони од Комисијата се во согласност со Повелбата. Комисијата исто така се заложи да обезбеди информации за граѓаните за тоа кога може интервенира кога се работи за прашања поврзани со заштита на темелните права (IP/11/386 Brussels).

Стратегијата за ефективна имплементација на Повелбата наметнува обврска за Комисијата да објавува Годишен извештај за примена на Повелбата со две цели:

- Да го евидентира напредокот на транспарентен, континуиран и конзистентен начин. Ќе идентификува што е направено, а што останува да се направи заради ефективна примена на Повелбата;
- Да понуди можност за годишна размена на гледишта со Европскиот Парламент и Советот. (COM(2010) 573 final, стр.12)

Годишниот извештај треба да ги опфати сите права содржани во Повелбата, прикажувајќи како се имплементираат во рамки на надлежностите на Унијата, идентификувајќи ги ранливите прашања и отсликувајќи што е направено од ЕУ институциите со цел да се осигура ефективна примена на Повелбата. Со цел успешно да се евалуира нивото на имплементација на Повелбата, неопходно е пред се да се определи опсегот на примена на Повелбата.

Опсегот на примена на Повелбата прецизно е дефиниран во член 51 од Повелбата, каде стои дека „Одредбите од оваа Повелба се однесуваат на институциите и телата на Унијата, имајќи го предвид начелото на субсидијарност, и на земјите-членки само кога имплементираат право на Унијата.“ Според тоа, опсегот на примена на Повелбата се однесува на институциите на Европската Унија кога делуваат во рамки на нивната надлежност, но не се однесува на земјите-членки кога дејствуваат во

области кои се сметаат дека се дел од домашна надлежност. Јасно е дека Повелбата се применува примарно врз институциите и телата на Унијата, земајќи го предвид начелото на субсидијарност. Пред да биде усвоена Повелбата и пред да добие правно-обврзувачки карактер на законодавните институции на ЕУ, кои дејствуваат на ниво на Унијата, не им беа покажани границите на нивните овластувања во делот на заштита на човековите права. Повелбата исто така се однесува и на земјите-членки, но до определено ниво- само кога го имплементираат правото на ЕУ. Ова е значаен придонес кон соодветна имплементација на правото на ЕУ од страна на земјите-членки и почитување на стандардите за заштита на темелните права, како што стои во каталогот на права на Повелбата.

Во април 2012 година, беше објавен вториот Годишен извештај за апликација на Повелбата за темелните права на ЕУ(COM(2012) 169 final). Годишниот извештај укажува дека евидентен е висок интерес од јавноста за Повелбата и дека темелните права се релевантни за широк опсег политики на Унијата. Целта на извештајот е да обезбеди полесен пристап до правдата за граѓаните на ЕУ, но првиот чекор на тој пат треба да го преземе Комисијата, а тоа е да прецизира каде се применува Повелбата, а каде не, да ги информира граѓаните за целта на Повелбата и за улогата на ЕУ. Особено е важно да се преземат овие чекори бидејќи интересите на граѓаните и нивните очекувања за примената на Повелбата се исклучително високи.

Неодамна објавениот Евробарометар (април 2012) укажува дека општата свест за Повелбата за темелните права во ЕУ достигна 64% во 2012 година наспроти 50% кои ги имаше пред пет години. Покрај општата свесност, деталното познавање на Повелбата е многу ограничено што се должи на фактот дека мнозинството граѓани на ЕУ не знаат кога се применува Повелбата, но во пораст е бројот на граѓани кои сакаат да дознаат повеќе за правата гарантирани во Повелбата, како и за тоа што треба да преземат во случај на повреда на истите.

Овој мониторинг процес на Комисијата има за цел да обезбеди размена на гледишта помеѓу Европскиот Парламент и Советот во областа на заштита на темелните права. Денес, кога судската практика на ЕСП е заменета со кодифициран, правно-обврзувачки акт - Повелбата, полесно е да се следи процесот на имплементација на овој инструмент на годишна основа. Влијанието на Повелбата врз судството, на ниво на земјите-членки како и на ниво на ЕУ, веќе е видливо.

Годишниот извештај претставува кохерентен преглед на најрелевантните информации кои ја илустрираат динамичната примена

на Повелбата. Институциите на ЕУ сè почесто се повикуваат на Повелбата и со тоа заштитата на темелните права станува едно од главните обележја на ЕУ. Постои заедничка посветеност за промоција на Повелбата. Комисијата подготви детални насоки за тоа како да се вклучат темелните права при подготвувањето на законски акти од страна на службениците од Европската комисија.

Советот се обврза да дејствува кога земјите-членки поднесуваат амандмани на законските предлози на Комисијата во насока на испитување на влијанието кое тие амандмани го имаат врз фундаменталните права. Оваа заложба ќе помогне да се осигура дека „финалните компромиси" нема да се постигнат на сметка на темелните права (Reding SPEECH/12/266).

Судот на правдата на ЕУ забележува пораст на бројот на одлуките во кои се повикува на Повелбата: бројот на одлуки кои кои ја цитираат Повелбата во своето образложение се зголеми за повеќе од 50% во споредба со 2010 година, односно од 27 на 42. Случаите во кои домашните судови се повикуваат на Повелбата кога се обраќаат до ЕСП со постапка за претходно одлучување исто така бележат пораст: во 2011 година овие случаи пораснаа за 50% во споредба со 2010 година, односно од 18 на 27.

Дополнително, домашните судови ја користат Повелбата сè почесто и на национално ниво. Домашните судии зачестено се повикуваат на Повелбата кога упатуваат случаи во постапка за претходно одлучување до ЕСП. Во 2011 година, овие случаи бележат пораст за 50% во однос на 2010 година.

Извештајот укажува дека Повелбата има позитивно влијание врз градењето доверба на јавноста за политиките и законите на ЕУ, како што е на пример прашањето за азил, преку воведување должност за земјите-членки да ја испитаат апликацијата за добивање азил на подносителите. Оваа одлука се заснова на одлуката на ЕСП за Даблинската Регулатива која претставува инструмент на ЕУ кој ја одредува земјата-членка одговорна за испитување на апликацијата за азил.

Извештајот содржи дел кој се однесува на политиките за родова еднаквост и истиот покажува позитивно влијание на вклученоста на повеќе жени во таргетирани иницијативи и раководни позиции во различни сфери. Истовремено, извештајот содржи делови кои третираат одредени општествено маргинализирани групи, претставувајќи ја нивната состојба и активности кои се преземени со цел да се подобри нивната општествена вклученост и претставеност.

Може да се заклучи, дека во текот на 2011 година, ЕУ презеде

натамошни конкретни чекори за ефективна имплементација на Повелбата, а со тоа докажа дека неопходноста од усвојувањето на овој акт беше оправдана. Овие заложби послужија да им помогнат на граѓаните на ЕУ да ги уживаат своите фундаментални права благодарение на единствениот правно-обврзувачки акт.

Резиме

Во овој труд се анализира заштитата на правата во Европската Унија по усвојувањето на промените со Договорот од Лисабон. Имено, со ратификацијата на Лисабонскиот договор, Унијата донесе сопствен акт - Повелба на Европската Унија за фундаментални права, која има правно-обврзувачки карактер и иста правна вредност како и договорите на ЕУ. Поттикната од судскиот активизам на Судот на правдата во Луксембург, кој послужи како основа за формирање на сопствен систем на заштита на правата, Европската Унија се одлучи за усвојување на сопствен, правно-задолжителен акт. Придобивките од Повелбата се очигледни, но анализата на нејзината практична примена укажува на фактот дека Унијата е соочена со нов предизвик за нејзина ефикасна имплементација во годините кои доаѓаат.

Hristina RUNCHEVA

PROTECTION OF FUNDAMENTAL RIGHTS IN THE EUROPEAN UNION: THE BINDING EU CHARTER

Abstract

The paper analyses the fundamental rights protection in the European Union after the Treaty of Lisbon entered into force. Namely, the European Union by enforcing the Treaty of Lisbon has adopted its own legally binding act- the EU Charter of Fundamental Rights that has the same legal value as the EU Treaties. The judicial activism of the European Court of Justice in Luxembourg, by resolving cases referring to fundamental rights protection and by that creating an extensive case law, has served as a basis for establishment of EU system for human rights protection. There are certain visible benefits of the adoption of the EU Charter, but the analyze of its practical application shows that reaching more efficient implementation of the EU Charter is one of the challenges that still remain for the Union

Библиографија

Книги:

Craig, P. and Burca, De G. (2008). *EU Law-Text, Cases, Materials*. 4th. ed. New York: Oxford University Press.

Horvath Z. Odor B. (2010) *The Union After Lisbon- The Treaty Reform of the EU.* Budapest: HVH-ORAC Publishing House Ltd.

Peers, S. and Ward, A. (eds) (2004). *The European Union Charter of Fundamental Rights-Politics, Law and Policy- Essays in European Law.* United States: Hart Publishing.

Taskovska, Dobrinka (2004). *The Sun Remains A Star- Macedonia and the European Union.* Skopje: Faculty of Law: "Iustinianus Primus".

Williams, A. (2004).'The Invention of Human Rights in the Community', in *EU Human Rights Policies, A Study in Irony*. New York: Oxford University Press.

Статии и извештаи:

Annual report on the application of the EU Charter of Fundamental Rights – frequently asked questions MEMO/11/207. Brussels, 31 March 2011 . Пристапено на 20 март 2012 http://europa.eu/rapid/pressReleases-Action.do?reference=MEMO/11/207

European Commission report tracks progress in enforcing fundamental rights in the EU, IP/11/386 Brussels, 31 March 2011. Пристапено на 25 март 2012 http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/11/386

Lord Goldsmith (2001) A Charter of Rights, Freedoms and Principles, Common Market Law Review (CML), no. 38.

Report on the Application of the EU Charter of Fundamental Rights, 2010. COM(2011) 160 final. Пристапено на 20 април 2012 http://ec.europa.eu/justice/policies/rights/docs/com_2011_160_en.pdf

Report on the Application of the EU Charter of Fundamental Rights 2011. COM(2012) 169 final. Пристапено на 20 април 2012 http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/2011-report-fundamental-rights_en.pdf

Rittberger, B. and Schimmelfennig, F. (2008) . The Constitutionalization of the European Union. Пристапено на 15 април 2012 http://phase1.nccr-trade.org/images/stories/projects/ip1/Rittberger_Berthold_Schimmelfennig_Frank_The%20Constitutionalization%20of%20the%20European%20Union.pdf

Speech by the Commissioner Viviane Reding (SPEECH/12/266) on 16/04/2012. Пристапено на 20 април 2012: http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/12/266&format=HTML&aged=0

&language=EN&guiLanguage=en

Strategy for the effective implementation of the Charter of Fundamental Rights by the European Union, COM(2010) 573 final. Пристапено на 20 април 2012 : http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0573:FIN:EN:PDF

Правни случаи:

Case *Stork v. High Authority* (1959) ECR 17.

Case *Geitling v. High Authority* (1960) ECR 423.

Case 29/69 *Stauder v. City of Ulm* (1969) ECR 419.

Case 4/73 *Nold v. Commission (*1974) ECR 491.

Case *Rutili 36/75 (1975), ECR 1219*

Case Hauer 44/79 (1979), ECR 3727.