Европейските ценности в Хартата на основните права на ЕС

Доклад за обобщение
на резултатите от семинар,
проведен на 9-10 май 2026 г.
Хотел Хемус, гр. София

Достойнство, свободи, равенство, солидарност, гражданство, върховенство на закона

ИНСТИТУТ ОТВОРЕНО ОБЩЕСТВО СОФИЯ

Съфинансирано от Европейския съюз

Този доклад е част от инициативата „Ценности, права и добродетели“, изпълняван от Дружеството за Обединените нации в България в партньорство с Фондация „Партньори-България“, Сдружение „Шанс и закрила“ и сдружение „Неврокоп“. Изпълнява се в сътрудничество с шест училища в Югозападния и Южен централен регион на страната - СУ “Васил Левски” в гр. Хасково, ПГИ „Алеко Константинов“ в гр. Кърджали, ПМГ „Иван Вазов“ в гр. Димитровград, СУ “Йордан Йовков” в с. Рибново, СУ “Никола Вапцаров“ в гр. Хаджидимово, СУ “Св. Св. Кирил и Методий” в с. Сатовча.

© 2026 Мира Здравкова Кънева, Красимира Венелинова Василева,
Петранка Димитрова Филева, автори
2026 Редактори: Ингрид Шикова, Христо Христев, Велина Тодорова
2026 Авангард прима, издател
ISBN 978-619-279-289-3 (мека подв.)
ISBN 978-619-279-290-9 (pdf)

„Този документ е създаден в рамките на инициатива „Европейски ценности, права и добродетели“, финансирана от Европейския съюз и фондация „Институт Отворено общество – София“ (ИООС). Изразените възгледи и мнения са единствено на авторите и не отразяват непременно тези на Европейския съюз или на Европейската изпълнителна агенция за образование и култура (EACEA) или на ИООС. Нито Европейският съюз, нито EACEA, нито ИООС могат да бъдат държани отговорни за тях..“

Съфинансирано от Европейския съюз

СЪДЪРЖАНИИЕ

Предговор 7

I. Ценности, принципи и права в Хартата на основните права на Европейския съюз 11

1. Философската перспектива 11

1.1. Онтология: какво е и защо е ценно? 11

1.2. Аксиология: как подреждаме ценното, когато е повече от едно? 11

1.3. Методология: как измерваме ценностите на ЕС? 12

2. Правната перспектива 13

2.1. Еволюция на европейските ценности – крайъгълни камъни в основополагащи юридически текстове 13

2.2. Принципите – фундамент на правния ред на ЕС 14

2.3. Основните права на ЕС – надграждането на правния ред на ЕС 16

II. Приложно поле на Хартата на основните права на Европейския съюз 22

1. Рамки на прилагане на Хартата на основните права на ЕС 22

2. Тълкуване на принципите и на правата в Хартата на основните права на ЕС 24

3. Прилагане на Хартата на основните права през призмата на три казуса от практиката на Съда на ЕС 28

3.1. Как се определя прилагането на дадено право? 28

3.2. Какъв е обхватът на приложение на правото на ЕС с оглед на връзката му с националното право? 29

3.3. Как се решава спорът за предимство при уредбата на основни права между националните конституции и Хартата? 31

3.4. Има ли ограничения в прилагането на Хартата на основните права на ЕС? 32

III. Правата на детето в рамката на европейските ценности. Ролята на училището 34

1. Правата на човека като фундаментална ценност 34

2. Правата на детето – все по-силен ангажимент на ЕС 35

3. Правата на детето като норма и политика в рамките на ЕС 37

3.1. Нормативната основа 37

3.2. Европейски политики за правата на детето 40

4. Норми и политики за закрила на детето в България 43

4.1. Националният подход за създаване на Европейска гаранция за детето 45

4.2. Оценка на политиките от страна на гражданския сектор 46

5. Роля на училището 47

IV. Европейско пространство за образование и образование по правата на човека 51

1. Европейско пространство за образование 52

1.1. Какво представлява Европейско пространство за образование? 52

1.2. Кога и защо се създава Европейско пространство за образование? 53

1.3. Инструменти за изграждане на Европейското пространство за образование 59

2. Образование по правата на човека 61

2.1. Защо образование по правата на човека? 63

2.2. Какво е образованието по правата на човека? 65

V. Европейските ценности в глобалния правен ред 68

1. Глобалният правен ред – космополитизъм и плурализъм 68

1.1. Защо глобален, а не международен? 68

1.2. Как е подреден редът? 68

1.3. Кому служат правата? 71

2. Европейският ценностен ред – комунитаризъм и солидарност 73

Европа дава. Европейският съюз помага. На теб, на мен, на близките ни, на малките и големите, на тези, чиито корени са европейски, на онези, които идват от далеч. Европа ни е дала райското кътче, където да устройваме живота си – континент нито малък, нито голям, парче земя, разположено между полярните студове и тропическите горещини и суши, природата е разнообразна, а хора още повече. Но нещо ни обединява. Не е езикът, на който говорим и пишем, нито религията, която изповядваме, не са цветът на кожата или многото традиции и обичаи, заложени от древни времена в културите, различни на всяка крачка от площта на Европа. Европейските ценности и идеали ни събират, когато всичко друго ни разграничава. Те са тези, които сплотяват хората живеещи в държавите членки, защото не се интересуват от къде идваш, на кой бог се молиш, какъв е жизненият ти стандарт - дали си безкрайно богат, или живееш скромно. „Единни в многообразието“ живеем заедно и се подкрепяме, уповаваме се на ценности и идеали, съхраняващи европейската идентичност на всяка страна и насърчаващи отделните личности към развитие в условията на европейската пъстрота. Достойно можем да се наречем европейски граждани, разпознаваемите споделени символи – европейското знаме и химн, празничната дата 9 май, допринасят за чувството на принадлежност към една общност, обединяваща хора, а не държави.

Адриана Бунджулова, 11 клас,
ГПЧЕ „Симеон Радев“, гр. Перник

ПРЕДГОВОР

През месец март 2026 година в Дружеството за Обединените нации в България започнахме работа по инициативата „Ценности, права и добродетели в мрежа“, изпълнявана по Проект „ПАКТ“ в рамките на Програма „Граждани, равенство, права и ценности“. Партньорите по проекта Фондация „ПартньориБГ“, сдружение „Шанс и закрила“ и сдружение „Неврокоп“ ни подкрепят с експертиза и комуникация, за да можем успешно да проведем лятно училище, два регионални семинара и конкретни обучителни дейности в шест училища в Хасково, Кърджали, Димитровград, с. Рибново, гр. Хаджидимово, с. Сатовча. Учениците от тези шест училища ще работят по една от шестте ценности, формирали отделните раздели в Хартата на основните права на ЕС: достойнство, свободи, равенство, справедливост, гражданство и върховенство на закона.

В рамките на тази инициатива проведохме национален семинар по темата „Европейските ценности в Хартата на основните права“, който да подготви партниращите организации за изпълнението на проекта и в същото време да привлече участие на заинтересовани учители и представители на други регионални неправителствени организации. Форумът имаше за задача да помогне за разбиране на значимостта на Хартата в утвърждаването на европейските ценности в страните от Съюза и в света. Поканихме лектори с признат авторитет и експертиза, които приеха да разгледат ценностите, принипите и правата, изграждащи фундамента на Европейския съюз, да оценят значимостта на Хартата на основните права и обхвата на нейното прилагане, мястото ѝ сред международните инструменти за закрила правата на човека. С благодарност отбелязваме, че поканата за приветствие към участниците в семинара от страна на Националния омбудсман беше приета.

Представяме този доклад като обобщение на лекциите, изказванията и обученията от семинара, с добавени анализи и документи по конкретните теми. Надяваме се той да е полезен на учителите и учениците при участието им в проекта „Ценности, права и добродетели в мрежа“. Надяваме се включените в проекта партниращи организации и други местни неправителствени организации, читалища и регионални европейски центрове, да ги подкрепят за реализиране на дейности за младежки активизъм в развиваща се мрежа от ученически клубове за ООН.

Официалното откриване започна с приветствено слово от омбудсмана, прочетено от д-р Катя Христова-Вълчева, началник на кабинета ѝ. Последваха лекциите на трима изтъкнати експерти в областта на европейската интеграция и международното право – проф. д-р Ингрид Шикова, доц. д-р Христо Христев и доц. д-р Велина Тодорова.

Европа като състояние на духа беше втъкана в лекцията на проф. Ингрид Шикова, признат познавач на европейската интеграция. Тя започна с думите на

Жак Делор, че ако не успеем да дадем душа на Европа, да ѝ дадем духовност и смисъл, тя ще свърши. В съчетание с красноречиви послания на други значими европейски мислители, включително думи и послания на проф. Иван Шишманов, проф. Шикова припомни с помощта на известни юридически казуси конкретните ценностни послания: по-важна ли е свободата на бизнеса от човешкото достойнство, как може да се постигне баланс между сигурност и лична свобода, къде са разумните граници на солидарността и как точно се разбира недискриминацията по отношение на социалните придобивки? От казуса Dano v Jobcenter Leipzig лекторката изведе тезата, че солидарността е ценност, но тя съществува в рамките на общност, в която има и отговорности. Със съзнанието, че крайните потребители на дейностите по този проект са ученици, проф. Шикова целенасочено обърна внимание на правното възпитание на подрастващите и очерта ролята на средата, в която те съзряват. Нужна е висока правна култура сред населението, позитивна за правния ред ценностна ориентация на обществото, създаване на чувство у обществото за дълг, ред и отговорност; само онази държава, която се придържа към върховенството на закона, води до общество, в което всички лица и организации, включително правителството, са подчинени и отговорни пред закона; законът е известен и достъпен, съдебната система е независима и решава споровете по открит и безпристрастен начин, всички лица се считат за невинни, докато не се докаже противното от съда; всички лица имат право на справедлив и бърз съдебен процес. „Понятието за върховенство на закона не е описание на някакво състояние на нещата“, каза тя, „а е сложен идеал, който е още по-сложен за реализиране“.

Доц. д-р Христо Христев очерта в лекцията си приложното поле на Хартата на основните права (ХОПЕС). Според чл. 51, пар. 1 разпоредбите на Хартата обвързват институциите, органите, службите и агенциите на Съюза, както и държавите членки, когато те прилагат правото на Съюза. Лекторът подчерта – единствено, когато прилагат правото на Съюза. Интерес предизвика разяснението на връзката с националното законодателство. Когато Съдът на ЕС трябва да установи дали дадена национална уредба е свързана с прилагането на правото на Съюза по смисъла на чл. 51 ХОПЕС, следва да бъде направена преценка: доколко националната правна уредба има за цел да приложи разпоредба или акт на правото на ЕС; какво е естеството на националната правна уредба и дали нейните цели не са различни от тези, към които е насочен актът или разпоредбата на правото на Съюза, с прилагането на който или която, националната мярка е свързана. Действия по чл. 51 се предприемат винаги, когато правото на Съюза е приложимо в една държава членка: *защото* съществува обща европейска уредба, която урежда конкретна хипотеза на отношение; *защото* е налице национална мярка, попадаща в приложното поле на Учредителните договори или акт на производното право, макар държавата да не прилага непосредствено разпоредби на правото на ЕС. *Същевременно*, когато дадено отношение не е уредено и не попада в приложното поле на правото на Съюза, произтичащите от Хартата гаранции за защита на основните права *няма да бъдат противопоставими на държавите членки*. И в заключение, Хартата на основните права не определя универсален общ европейски стандарт за тяхната защита и няма за цел да регулира самата проблематика на основните права, а е насочена към гарантирането на предвидените в нея права при приемането и прилагането на правото на ЕС.

Доц. д-р Велина Тодорова говори по темата „Правата на детето в рамката на Европейските ценности. Ролята на училището“. Тя започна с въпроса кои са европейските ценности, относими към децата и как училището приема тези ценности? В отговор на въпроса тя препоръча подход, основан на правата и интегрирани политики за децата и училището. Потърсен беше отговор на въпроса как се постига дисциплина, интерес, мотивация, уважение, за да се обясни и връзката между права и отговорности, често поставян от учителите въпрос. Позицията ѝ е, че е невъзможно да постигнеш дисциплина със старите ценности (традиционното семейство, насилие, забрани, изключване от дейности, пропаганда). Нужно е да актуализираме ценностите си спрямо мярата на предизвикателствата на съвременността. Важно е постепенното овластяване на детето – именно правата му гарантират, че то ще стане отговорен гражданин. Правата са инструмент за достоен и добър живот. Те го защитават срещу произвол и насилие. Според доц. Тодорова при съобразяване със записаните в Конвенцията на ООН права на детето може да се открие напрежение в триъгълника между традиционни ценности, традиционно семейство, права на родителите. В тази пресечна точка стои страхът от овластяването на детето, което е ключова повеля на Конвенцията в членове 5, 12-16. От своя страна овластяването предпазва демократичните държави от отглеждането на послушни и търпеливи граждани. Споделяйки някои от сериозните проблеми с ролята на българското училище в този контекст, доц. Тодорова сподели мнението си, че в България имаме прогресивен закон за закрила на детето, който обаче се променя в посока назад и постепенно фокусът върху националната идентичност измества цивилизационната принадлежност, правата и участието. Друг дефект тя вижда и в това, че след много дискусии и усилия за социална защита, днес имаме икономически овластена общност на учителите, която за съжаление остава обезвластена по отношение на творческото упражняване на професията. Добавено беше още, че заинтересованите институции не работят заедно, че има противопоставяне между учители и родители, че имаме система за децата, която не уважава децата.

Проф. Петранка Филева, зам. председател на Дружеството за Обединените нации в България, пое задачата да очертае мястото на Хартата в системата на международните инструменти за защита правата на човека. Безспорно е това, че Хартата придава съдържание на ценностите на ЕС и е важен инструмент за реалното им прилагане. Защо обаче е била нужна Хартата, след като правата на човека са защитени достатъчно добре от международни договори, включително на ниво Съвет на Европа. Ясният отговор е в това, че ЕС не е държава, а система за управление, обща за държавите-членки с голяма публична власт. Всяка система за управление, включваща упражняване на публична власт, трябва да бъде подчинена на конституционни ограничения, основани на демократичните изисквания и необходимостта от зачитане на правата на човека. Винаги, когато се прилага правило на ЕС, защитените от Хартата права също се прилагат и имат предимство в случай на противоречащо национално право. Понякога правата от Хартата предоставят по-широка защита в сравнение с гарантиранато от Европейската конвенция за правата на човека (ЕКПЧ), приета през 1950 г. Като по-нов документ, Хартата на основните права на ЕС (2000 г.) включва съвременни права от „трето поколение“, като защита на лич-

ните данни (чл. 8), биоетика (чл. 3) и право на добра администрация (чл. 41). Въпреки че Хартата е съобразена с ЕКПЧ, тя често предлага по-обширна защита (напр. по-подробно регламентирани социални права). Налице е двупосочна връзка между Хартата и международните договори. Много решения на Съда на ЕС придават тежест на международни инструменти за защита на правата на човека. И обратно, международните инструменти често служат като минимални стандарти, които правото на ЕС не може да намалява.

За ролята на мрежите в събуждането на младежки активизъм и възпитание на европейски граждани и деца правозащитници говори д-р Красимира Василева, председател на Национална асоциация на европейските клубове в училищата (NABEC). Доколкото една от целите на проекта ни „Ценности, права и добродетели в мрежа“ е да разширим националната си мрежа от ученически клубове за ООН, нейното представяне допринесе както за обмяна на опит, така и за разширяване на темите към възпитанието на активни млади граждани с разбиране и позиция относно общото европейско бъдеще.

В обучителната част на семинара бяха разгледани конкретни казуси относно прилагането на Хартата у нас. Допустима ли е забрана за религиозни символи в практиката на българска компания; ще наруши ли закон за забрана на „популяризиране на хомосексуалността“ някое(и) права по Хартата?; кои права от Хартата са нарушени, когато държавата допуска голямо индустриално предприятие системно да замърсява въздуха; може ли здравословното състояние да бъде решаващ фактор при връщане на тежко болен чужденец, незаконно пребиваващ на територията на страната ни; може ли държавата да отказва социална помощ на граждани на ЕС поради липса на икономическа активност?

В семинара взеха участие учители и представители на неправителствени организации от целевите географски региони. Те бяха изключително активни и за наша радост изразиха много ясно удовлетворението си от равнището на лекциите и на обученията.

Основната задача на този доклад е да надгради представената по време на семинара информация с анализ на няколко конкретни теми. Обръщаме внимание на това, каква е разликата между ценности, принципи и права, отразени в Хартата на основните права. Докъде се простира приложното поле на Хартата. Какво е мястото на правата на детето в Хартата, каква е ролята на сътрудничеството в Съюза в областта на образованието, преносими ли са европейските ценности в глобалния правен ред. Мира Кънева, преподавател в Юридическия факултет на СУ „Св. Климент Охридски“ разработи разделите за ценности, принципи и права в Хартата на основните права на ЕС, приложното им поле, значението им в поддържането на международния правен ред. Красимира Василева разглежда подробно значението на европейското образователно пространство, включително образованието по правата на човека, илюстрирайки текста си с много полезна информация за актуалните европейски програми в тази сфера. Петранка Филева, съобразявайки се с изнесеното от Велина Тодорова по време на семинара, очертава предизвикателствата за прилагане на правата на детето в училищна среда.

Благодарим на основните лектори в семинара за прегледа и редакцията на предложените в този доклад текстове.

I. Ценности, принципи и права в Хартата на основните права на Европейския съюз

1. Философската перспектива

1.1. Онтология: какво е и защо е ценно?

Ценностите от философска гледна точка са основополагащ термин в областта на етиката, но когато става дума за ценности, които се отнасят до политически, социални или културни процеси, те се дефинират по специфичен за тези области начин. Ето защо ценностите на Европейския съюз като една сложна интеграционна общност, която включва държави, институции и граждани, отразяват характеристиките и развитието му.

Хората или политическите общности, в които те участват, се стремят да придобият или запазят конкретни блага именно защото са важни за техните нужди. Благата се делят на материални блага (например собственост) и нематериални блага (например свобода). И доколкото благата са практически категории, произтичащи от осезаеми потребности, ценностите са абстрактното съответствие на същите тези категории[1].

Отделно от това, добродетелите, които също са етична категория на доброто, се определят като моралната нагласа на отделния индивид, станала обичайна за мисленето и поведението му. В този смисъл добродетелите са олицетворение на индивидуалните и обществените нрави, с отчетливо субективен характер, които не могат да бъдат обособени като обективна категория, регулираща отношения.

1.2. Аксиология: как подреждаме ценното, когато е повече от едно?

Независимо от факта, че ценностите са абстракции, когато навлязат в конкретно обособена географска или историческа ценностна система, те се сдобиват със специфични черти. В този смисъл ценностите са тясно свързани с историята на определени цивилизационни модели. Така в европейския цивилизационен контекст на формиране и утвърждаване на интеграционна общност, за ценности започва да се говори систематично към края на 70-те години на XX век, може би защото дотогава конкретните блага, в смисъл на потребности на икономическия съюз, имат приоритет. Групата за изследване на европейските ценностни системи (European Values Systems Study Group) се заема да установи не просто коя е европейската ценностна система, а как тя се променя във времето.

Тенденциите на тази промяна са в три посоки, които указват три нива на ценностите – индивидуално, колективно/национално и общностно/наднационално.

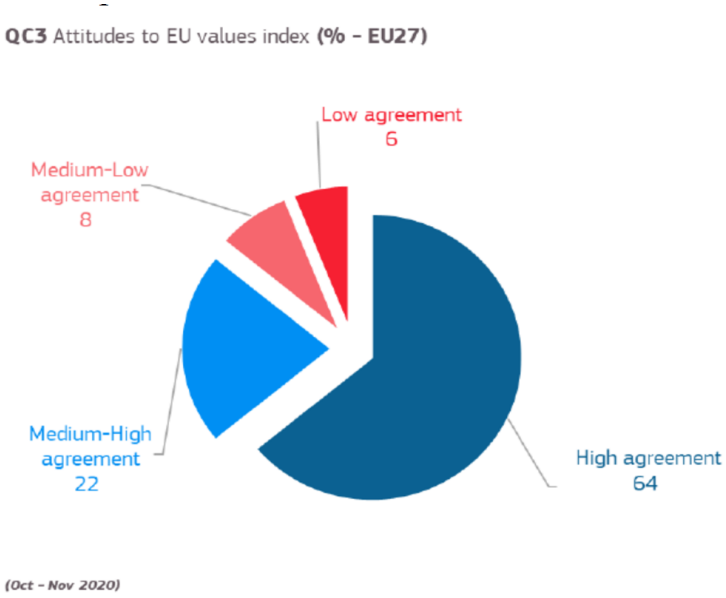
---

[1] Vassiliki Delli, “European Values and Virtues in Discourse: Political Sphere or Public Space?” in: *Proceedings of the 1st International Conference. Europe in Discourse: Identity, Diversity, Borders*. Athens, September 23-25, 2016, edited by Juliane House and Themis Kaniklidou. Hellenic American University, 2017, pp. 119-120, ISBN: 978-0-9979971-1-8

Първо, отпада приложимостта на класовите ценности с разпадането на Източния блок в края на Студената война и нараства тежестта на индивидуалните ценности (например политическо участие, лична стопанска инициатива). Второ, ценностите играят все по-значима роля в плуралистичните общества, защото от една страна те гарантират правото на съществуване на отделните сегменти от тези общества, но от друга страна предпазват от затварянето и изключването им, както се случва по време на войните в бивша Югославия. Трето, ценностите застават в основата на търсенето на обща принадлежност на гражданите на Европейския съюз и намирането на споделена идентичност („дух и душа“).

1.3. Методология: как измерваме ценностите на ЕС?

Проследяването на перспективите за развитието на европейските ценности занапред е главният въпрос, който си поставя Изследването на европейските ценности (European Values Study, EVS), т.е. „Накъде се е запътила Европа?“. Става дума за международно дългосрочно емпирично проучване на идеите и ценностите на европейците. То се осъществява в рамките на деветгодишен цикъл от 1981 г. насам (т.е. обхваща приблизително десетилетие) и се фокусира най-общо върху вярванията, възприятията, предпочитанията, нагласите и мненията на населението на държавите-членки на ЕС. Започнало като проект на Изследователската група за европейската ценностна система (European Value System Study Group, EVSSG), в края на 70-те години на миналия век се разширява като мрежа от учени, които по стандартизиран начин събират и обработват данни. Понастоящем Фондацията EVS Foundation отговаря за тези периодични проучвания като съвместно усилие на Университета в Тилбург и GESIS – Института за социални изследвания в Лайбниц[2].

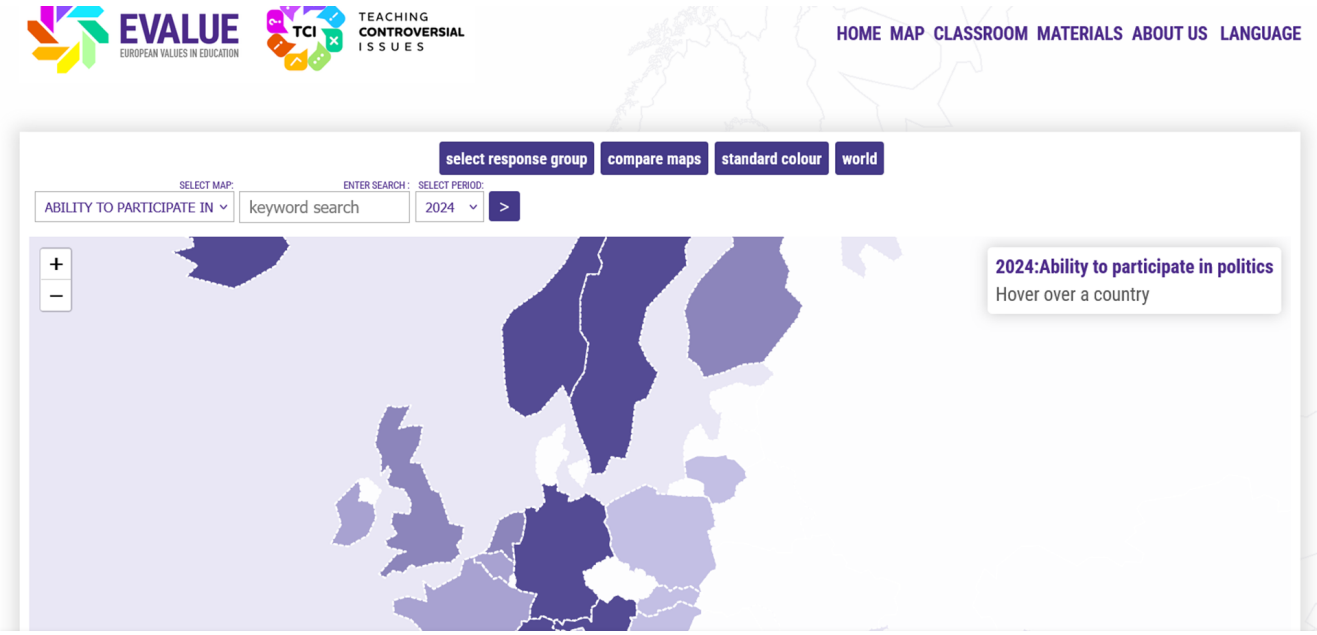


Подобна обща методологична функция, но в много по-широки рамки, има проучването на обществените нагласи на гражданите на държавите-членки на ЕС, Евробарометър. Най-скорошният доклад, посветен на европейските ценности и идентичности, проведен през октомври-ноември 2020 г., установява доста висок процент на приемане на европейските ценности (64 %), като българските граждани се оказват в редиците на отявлените еврооптимисти[3].

[2] Welcome to the *European Values Study*. Where is Europe heading? https://www.gesis.org/en/european-values-study#c119590; Integrated Values Surveys (IVS) 1981-2022, https://europeanvaluesstudy.eu/surveys/integrated-values-surveys/; В България контрагент по проекта „Европейски ценности“ е Центърът за изследване на европейските ценности към Нов български университет, https://evs.nbu.bg/.

[3] Special *Eurobarometer* 508. Survey requested by the Joint Research Centre and co-ordinated by the Directorate-General for Communication: Values and Identities of EU citizens Report. Fieldwork October-November 2020. Publication November 2021. p. 97, https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2230

Интерактивният атлас на европейските ценности, от своя страна, представя по нагледен начин разпространението на ценности сред младежите в европейските държави. Той изпълнява конкретна методологична задача – на фокус са противоречивите ценности, т.е. които предизвикват полемика (например степен на политическо участие) и как те могат да бъдат преподавани успешно от учителите в клас[4]. Относно ценността в посочения пример, очаквано, най-високо тя е оценена в скандинавските държави (Швеция, Норвегия, Исландия) и централноевропейските немскоезични държави (Германия, Австрия), а най-ниско освен в Словакия и България, неочаквано в Италия и Франция – вероятно заради популистката вълна и политическата нестабилност в последните години.



2. Правната перспектива

2.1. Еволюция на европейските ценности – крайъгълни камъни в основополагащи юридически текстове

1957 г.: Още в Преамбюла на Договора за Европейската икономическа общност е изведена ценността на мира, чието фундаментално значение е съхранявано от спомените за ужаса на преживяната Втора световна война малко повече от десетилетие по-рано.

1992 г.: Едва след края на Студената война Договорът за Европейски съюз, подписан в Маастрихт, премества фокуса на ценностите вече върху по-широк кръг, неограничен само от сигурността на държавите, а развитието на индивидите и групите – защита на човешкото достойнство, свободата, демокра-

[4] *European Values in Education*. TCI (Teaching Controversial Issues), https://www.atlasofeuropeanvalues.eu/aboutus.html

цията, равенството, върховенство на правото и закрила на човешките права, включително правата на лица, принадлежащи към малцинства (чл. 2 ДЕС).

1999 г.: Нещо повече, тези ценности са толкова структуроопределящи, че в Договора от Амстердам е предвидена процедура как ЕС да се справи с тежки нарушения на основните си ценности или т. нар. ценностен дефицит (чл. 7 ДЕС).

2009 г.: Стъпвайки върху проекта на Конституция за Европа, Договорът от Лисабон потвърждава каталога от ценности, които формират т. нар. „морална идентичност". Той я подсилва с обществените ценности на плурализма, забраната за дискриминация, толерантността, справедливостта, солидарността и равенството между мъжете и жените. Ценностите са надградени с целите на ЕС, с което ги вади от абстракцията на философската перспектива и го обвързва с конкретни политически ангажименти.

Едновременно с това Хартата на основните права на Европейския съюз определя изброените ценности като универсални и неделими: човешко достойнство, свобода, равенство, солидарност, гражданство и правосъдие. Те не подлежат на отхвърляне или предоговаряне, защото представляват същността на ЕС като интеграционна общност, но все пак може да се оспорват като приложение в рамките на политическия дебат и политическото действие[5]. Така нерядко ценностите стават предмет на обществената полемика относно упадъка или относителността на ценностите за сметка на претенциите за абсолютна ефективност на интересите.

2.2. Принципите – фундамент на правния ред на ЕС

Докато ценностите задават пожелателния смисъл на човешките права (морално оправдание да съществуват и политическо предназначение да се развиват), принципите са правила, които задават основите на правния ред, т.е. те включват задължение за спазване. Така правната рамка на ЕС е конституционно закрепена в моралните ценности, които приемат формата на правни принципи[6]. Както вече беше посочено, на индивидуално равнище добродетелите осъществяват връзката между абстрактната концепция на ценностите и конкретната категория на принципите, но тази връзка е силно зависима от субективни фактори като чувства, нагласи, вярвания и пол. В този смисъл добродетелите попадат изцяло в обхвата на личната сфера (например семейството), а не публичната (например образователните институции и медиите).

Общите принципи на правото са вид неписан източник, който е изведен в учредителните договори, в Хартата на основните права на ЕС и в практиката на Съда на ЕС. Те се дефинират още като основни положения на правния ред на европейската интеграция, от които произтичат конкретни правила за поведение, обвързващи както институциите на ЕС, така и държавите членки, когато прилагат правото на ЕС или действат в приложното поле на това право[7].

---

[5] Regina Polak, "Values: A Contested Concept. Problem Outline and Interdisciplinary Approaches" in: Regina Polak, Patrick Rohs, eds., *Values – Politics – Religion: The European Values Study. In-depth Analysis – Interdisciplinary Perspectives – Future Prospects*. Springer, 2023, p. 52, ISSN 2352-8370

[6] Екатерина Методиева. *Правната сигурност в правото на ЕС*. София: Сиби, 2026, с. 23, ISBN 9786192263362

[7] Христо Христев, „Общите принципи на правото като източник на правото на Европейския съюз". *Годишник на Софийския университет „Св. Климент Охридски", Юридически факултет*, том 89, 2023, с. 337

Именно поради това Хартата си служи с понятието „фундаментален“, когато говори за правата, тъй като установява онова, което е основополагащо за ЕС и гражданите му именно в принципите.

Освен това Хартата на основните права на ЕС очертава фундамента на правата и с оглед на това, че визираните права са вече утвърдени в правото и в съдебната практика на Съюза. В преамбюла на Хартата се правят препратки към източници като конституционните традиции и международните задължения на държавите членки, Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи (приета от Съвета на Европа), Европейските социални харти, приети от Съвета на Европа и от ЕС, както и съдебната практика на Съда на ЕС и на Европейския съд по правата на човека (който правораздава на база на Европейската конвенция за правата на човека). В този смисъл Хартата е нещо повече от обобщение на постигнатото до този момент както на общностно равнище от ЕС, така и на национално от държавите членки в сферата на основните права. Тя въвежда и организационна логика на основните права посредством взаимосвързаността на шест ценности: достойнство, свободи, равенство, солидарност, граждански права и правосъдие.

Позовавайки се на структурата на Хартата на основните права на ЕС се установява, че тя запълва липсата на цялостен и нарочно обособен каталог на основните права до момента на приемането ѝ. Шестте принципа са заложени в Преамбюла, като всеки един разгръща по-нататък в отделните части основни права, които подлежат на закрила. Хартата на основните права на ЕС утвърждава няколко значими тенденции в развитието на интеграционната общност, с което дава нов курс на движение (тук референцията е към англоезичната игра на думи с чартър/харта)[8].

Първо, тя предоставя демократични гаранции за участие на гражданите в обществения и политическия живот – по-конкретно чрез принципите на равенството и на гражданството.

Второ, тя намира баланс между икономическите интереси на съюза и социалната закрила на гражданите, което на практика е баланс между индивидуалната абсолютна полза и колективната относителна полза – по-конкретно чрез принципите на свободите и на солидарността.

Трето, тя съчетава индивидуалната изява с правната закрила в една ясна правна и институционална рамка – по-конкретно чрез принципите на достойнството и правосъдието.

Каква е логиката на последователността на шестте ценности в Хартата? Хартата нито приоритизира, нито редува произволно негативни (забрана за засягане) и позитивни права (овластяване за закрила), а плавно разкрива взаимовръзките между тях. Така човешкото достойнство е ненакърнимо посредством неприкосновеността на личността и забрана за всякакви посегателства, но паралелно с това дава възможност за изява на личността чрез мнение, сдружаване, образование, избор на професия, стопанска инициатива и др. Равенството гарантира забраната за дискриминация, но и насърчава многообразието и предполага включване чрез солидарност и справедливост. Гражданството овластява гражданите на ЕС за демократично участие, но им

[8] Agustín José Menéndez. Chartering Europe: Legal Status and Policy. Implications of the Charter of Fundamental Rights of the European Union. *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, no. 3, 2002, p. 477.

гарантира и правна защита при нарушени права и свободи. Така свободите, на които са носители индивидите, се оказват обвързани със сигурността, чийто гарант е държавата.

Хартата на основните права на ЕС помирява противоположностите на негативни и позитивни права, в смисъл на свободи, които овластяват индивида за сметка на условно казано насилствената държава и съответно права, които изискват участие на държавата за закрила и помощ на условно казано уязвими индивиди. Хартата разкрива и взаимовръзките между равнището на индивида и равнището на държавата, защото упражняването на всяко едно право предполага включването и на гражданите, и на държавите членки, и на общността в една или друга степен.

2.3. Основните права на ЕС – надграждането на правния ред на ЕС

Защитата на основните права, за разлика от принципите, претърпява по-бавна и сложна еволюция. Отначало, през 50-те години на XX в., проблематиката на правата на човека отсъства от началната редакция на учредителните договори, защото никой от актовете, които поставят основите на европейското обединение, не съдържа изрична уредба на гаранции за спазването на правата и свободите на личността. Една от причините за това следва да се търси в преобладаващо икономическия характер на интеграционния процес през първите години на неговото развитие, който изисква ангажираност на държавите членки, а не на отделните граждани. Друга причина е, че икономическите и социалните права на гражданите в този период са предмет на различни подходи на държавите членки, а и съществуват в силно поляризирания контекст на идеологическата конфронтация в началото на Студената война. Трета причина е фактът на учредяването по приблизително същото време на друга регионална организация на европейските демократични държави, Съвета на Европа, чиято основна цел е именно гарантиране спазването правата на личността[9]. Много скоро обаче практиката показва, че независимо от преобладаващо икономическите отношения в интеграционната общност, те оказват непряко влияние върху някои, ако не всички права на човека. И докато на национално ниво има предвидени съдебни гаранции, то на общностно ниво в ЕС към този момент е налице вакуум в контрола по зачитане на основните права.

През 1970-те години на XX век, с разширяването на обхвата на европейската интеграция, европейските институции като Европейският парламент, Комисията и Съветът заявяват своята воля да зачитат основните права, макар те да ги поставят в рамката на конституциите на държавите членки и на Европейската конвенция за правата на човека. Все пак, в контекста на политическите изявления, европейските лидери разглеждат закрилата на правата на човека като част от принадлежността към интеграционната общност.

През 1986 г. тези политически декларации получават нормативно измерение в Единния европейски акт, който включва нарочно споменаване на права-

[9] Христо Христев, „Договорът от Лисабон – нова епоха в защитата на основните права в правото на Европейския съюз“, в: *Европейският съюз след Лисабонския договор – по-близо до гражданите*, Снежана Начева (съст. и ред.), Съюз на юристите в България, 2011.

та на човека в преамбюла, макар и не в основната част на договора. Става дума отново за препратки към националното право, Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи и в допълнение – Европейската социална харта. Предвидената в Единния европейски акт формула може да бъде разглеждана като начало на процеса на конституционализиране на уредбата на правата на човека и включването им като елемент на онзи кръг норми, които определят правния фундамент на европейското обединение[10].

Следваща фаза бележи Договорът от Амстердам (Договор за ЕС, ДЕС), който вече прокламира в нарочна разпоредба зачитането правата на човека и основните свободи като основен принцип, наред с принципа на правовата държава. Като особена гаранция за спазването на правата на човека е предвиден и специален ред на политически контрол над държавите членки, уреден в чл. 7 ДЕС – в случай на „тежко и продължаващо нарушение“ от една държава-членка на предвидените в чл. 6 (1) ДЕС принципи, може да бъдат ограничени определени права на съответната държава-членка, произтичащи от правото на ЕС, в това число и правото ѝ на глас. Разширен е и обхватът на закрила в правото на ЕС чрез изрични разпоредби, отнасящи се до принципа на равенството – забрана за дискриминация по какъвто и да е признак, а равенството между половете е издигнато като една от целите на европейската интеграция.

Хартата на основните права е приета през 2000 г. по време на Европейския съвет в Ница, с което маркира навлизането на конституционализирането на защитата правата на човека в правото на ЕС в заключителна фаза. Кодифицирането на различните права, признати в практиката на Съда, произтичащи от общите конституционни традиции на държавите-членки и от международноправните актове, по които те са страна, става по инициатива на Германия една година по-рано. Първоначално заложеният способ на кодификация е на разделение на три категории права: първата категория са т.нар. права на свобода и равенство; втората категория са правата, произтичащи за гражданите от европейското обединение; третата категория са социални и икономически права, уредени в Европейската социална харта и в Хартата на основните социални права на работниците в Европейската общност.

На Европейския конвент в Ница се прилага друг способ на кодификация. Първо, от процедурна гледна точка, Хартата е изработена от специален корпус, наречен „конвент”, съставен от представители на националните парламенти, на държавните и правителствени ръководители на държавите-членки, на Европейската комисия, на Съда на Европейските общности. Чрез тази формула се търси придаването на по-широка демократична легитимност на изработването на Хартата[11]. Въпреки това обаче, заради възраженията на определени държави членки за създаването на каталог на основните права, който да се ползва с юридическа сила, Хартата е официализирана като междуинституционално споразумение между Европейския парламент, Съвета и Комисията, които се ангажират в своите действия да зачитат предвидените в нея права. Второ, от съдържателна гледна точка, Хартата разширява каталога на правата с такива, възникнали

[10] Пак там.

[11] Пак там.

в резултат на социалния прогрес и технологичния напредък, като защитата на околната среда, защитата на потребителите, правото на добра администрация, биоетичните права, защита на личните данни. Хартата не разделя уредените права и свободи по тематичната класификация (която донякъде отразява класификацията позитивни и негативни права), на граждански и политически от една страна и социални и икономически от друга. Тя почива на концепцията за неделимост на основните права и свободи[12], като ги обобщава в шест групи, в съответствие с обекта, който те имат, свързвайки всяка група с ценностите, на които се основава ЕС. Оказва се, обаче, че пак подобно на началото на дебата за правата на човека в Европа генералната разделителна линия е социално-икономическата, тъй като този тип права са интерпретирани по различен начин като естество и механизъм за защита в различните държави поради различните разбирания за социално благоденствие (social welfare). Компромисното решение е разделяне на икономическите и социалните права на същински субективни права и права-принципи. Така правата, които имат естеството на субективни права, могат да бъдат пряко защитавани по съдебен ред от частните лица, докато правата-принципи не могат да бъдат защитавани по съдебен ред, освен в случаите, когато актове, приемани от институциите на Европейския съюз или на националното равнище ги нарушават. Макар че към момента на прокламирането ѝ по време на Европейския съвет в Ница през 2000 г. на Хартата на основните права не е дадено обвързващо действие, тя очевидно е написана като каталог на основните права и свободи, предназначен да има юридическа сила.

В хода на приемане на Договора за Конституция за Европа, интегрирането на Хартата на основните права в текста на Учредителните договори (част II на Конституционния договор) става обект на противопоставяне от страна на Великобритания и Северна Ирландия, които се опасяват от задълбочаване на европейската интеграция (резултатите от референдума за Брекзит няколко години по-късно са симптом на този нездрав скептицизъм). Хартата е включена в нейната цялост, без да бъдат извършвани каквито и да е съществени промени. Блокирането на процеса на ратификация на Договора за Конституция за Европа вследствие неуспеха на референдумите за ратификация на Договора във Франция и Нидерландия отлага във времето постигането на предвиденото качествено подобрено ниво на защита на правата на човека в ЕС. То става възможно с Договора от Лисабон, влязъл в сила през 2009 г., когато един от централните въпроси в преговорния процес е именно как да бъде запазена юридическата сила на Хартата и на каква цена. В резултат на позицията на Обединеното кралство, Хартата на основните права е извадена от основния текст на Договорите, но компромисно е запазена юридическата ѝ сила, която я превръща в действащо право на ЕС[13]. Така макар формално да изглежда сякаш Хартата на основните права не е част от Договора от Лисабон, който пък не е конституция, материалният резултат е същият – тя има същата обвързваща сила, предвидена от Конвента в Ница.

[12] Пак там.

[13] Пак там.

В Разясненията към Хартата на основните права на ЕС[14] са направени няколко конкретни юридически бележки, наред с общофилософската интерпретация:

Достойнството на човешката личност е не само основно право само по себе си, но представлява същина на всички останали основни права. От това следва, че нито едно от другите регламентирани права не може да се използва за накърняване на достойнството на другия; същото важи за ограниченията на правата. Гарантираното право на живот се разглежда в контекста на премахването на смъртното наказание; изключенията са свързани само със законна самоотбрана или законно задържане. Правото на неприкосновеност на личността е разширено в пределите на биоетичното съгласие за медицински цели, с което се отчита прогресът в репродуктивното здраве, донорството и пр. Забраната за робството и принудителния труд отчита и проблемите, произтичащи от организираната престъпност, например трафика с цел сексуална експлоатация, търговия с изоставени деца (вкл. просия) и други наболели за младите хора теми.

Свободите са обвързани със сигурността, което означава, че никой не може да бъде лишен от свобода освен в изрично регламентирани случаи и само в съответствие с процедури, предвидени от закона. Така например ограниченията на свободата да се изповядва религия или убеждения са само такива, които са предвидени от закона и са необходими в едно демократично общество в интерес на обществената сигурност, за защитата на обществения ред или за защита на правата и свободите на другите, като всичко това отразява националните конституционни традиции и развитието на националните законодателства в тази област. Освен това, в областта на правото на образование е разширен обхватът на закрилата с включване на достъпа до професионално и продължаващо обучение, както и добавяне на принципа на безплатно задължително образование. Отделно, свободи като свобода на движение на работниците, свобода на установяване и свобода на предоставяне на услуги произтичат от учредителните договори на ЕС, т.е. следват логиката на развитие на основните свободи на движение във вътрешния пазар.

Равенството съответства на общия принцип, който е записан във всички европейски конституции и признат от Съда на ЕС като основен принцип на правото на Общността, а именно – равните трябва да се третират еднакво. Така по отношение на равенството между мъжете и жените принципът за еднакво третиране не възпрепятства запазването в действие или приемането на мерки, които предвиждат специфични предимства, за да се улесни по-слабо представения пол да упражнява професионална дейност. Равенството е сложна концепция, която се разгръща на три нива – формално равенство пред закона, процедурно равенство като недискриминация и насърчаването на многообразие, и, съдържателно равенство като предоставянето на възможности, например на лица с увреждания и възрастни хора. Принципът на равенството „не дава carte blanche за злоупотреби с правата, гарантирани от правото на ЕС, но едновременно с това цели да предотврати третирането на гражданите от други държави членки

[14] *Explanations relating to the Charter of Fundamental Rights* (2007/C 303/02), https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:303:0017:0035:en:PDF

като хора „втора класа“ в приемащата държава“[15]. Принципът на равенството се простира в строго определени рамки – различното третиране може да има за неправомерна последица ограничаване или лишаване от субективни права, а също и създаване на привилегии, но такова различно третиране може да се налага при обективно обосновано изключение.

Солидарността също е сложна концепция с три полета на действие. Първото е фактическо поле на солидарността като взаимозависимост; второто и третото са нормативни полета между държавите членки на ЕС (т.е. междуправителствено ниво) и съответно сред самите граждани на ЕС (вътрешно общностно ниво). Последните полета понякога са контрафактически, т.е. не произтичат просто така от обективната действителност, поради което се налага да се създава нарочна правна регламентация, както е в случая с регулирането на миграцията.

Гражданството почива върху разбиранията за това какво е демократично управление, а надграждането е в посока на утвърждаване на добрата администрация като общ принцип на правото. Последният принцип се проявява в конкретни права като правото на достъп до документи, правото на обществена медиация (омбудсман), право на петиции, дипломатическа и консулска закрила.

Правото на достъп до правосъдие се простира не само до ефикасни вътрешноправни средства за защита на правата от съответна национална институция, а и до гаранции за право на ефективно обжалване пред съдия. Потвърдено е традиционното правило за липса на обратно действие на законите и наказанията, както и правото на всеки да не бъде съден или наказван два пъти за едно и също престъпление (non bis in idem). Правото на правосъдие има двойнствена природа, защото от една страна е основно право на всеки гражданин на ЕС, а от друга е основен принцип за законност, т.е. стои в основата на изискванията за върховенство на правото в демократичната държава.

Най-новата фаза в еволюцията на основните права в ЕС е породена от скоростната дигитална трансформация. През 2022 г. Комисията, Парламентът и Съветът на ЕС подписват Декларация за дигиталните права и принципи[16]. С нея те се опитват да зададат човешкоцентрична посока на задвижване на процесите, свързани с високите технологии[17]. Макар да не е с правно-обвързващ характер, Декларацията има същата хибридна природа като Хартата, защото включва права и принципи. Тя прилага един общ принцип на регулиране, т. нар. парадигма на нормативното равенство – основните права трябва да бъдат защитавани еднакво както офлайн, така и онлайн. Надграждането на определени лични и колективни права е съобразено със спецификите на дигиталната среда – например прозрачност на системите с изкуствен интелект и гарантиран човешки надзор, дигитално включване, неутрален интернет, защита от киберзаплахи, устойчиви технологии.

---

[15] Мартин Бъбаров, „Принципът на равенството в правото на Европейския съюз – кратък обзор“. *Годишник на Софийския университет „Св. Климент Охридски“, Юридически факултет*, том 89, 2023, сс. 360-361

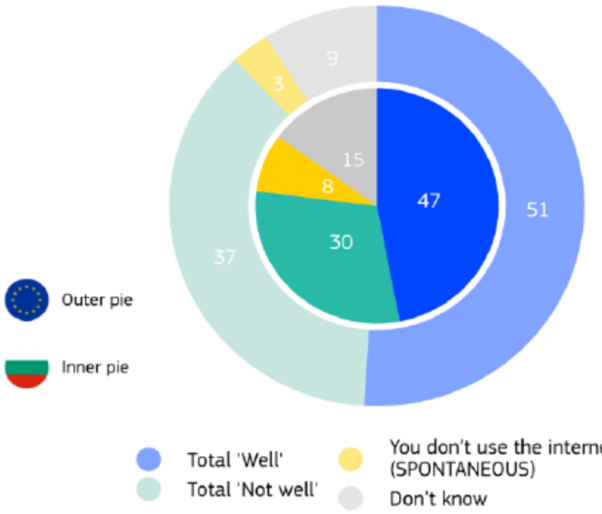
[16] *European Declaration of Digital Rights and Principles in the Digital Decade* COM (2022) 28 final, https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/european-declaration-digital-rights-and-principles

[17] Cristina Cocito, Paul De Hert. The transformative nature of the EU Declaration on Digital Rights and Principles: Replacing the old paradigm (normative equivalency of rights). *Computer Law & Security Review*, vol. 50, September 2023, https://doi.org/10.1016/j.clsr.2023.105846

Специално проведеният Евробарометър за дигиталната епоха от 2026 г. представя виждания на европейските граждани за ключови аспекти на дигиталната трансформация. Проучването разкрива силна обществена подкрепа за дигиталната политика, като 79 % от респондентите я разглеждат като приоритет за бъдещето на ЕС, най-вече с оглед на регулирането на личния живот и сигурността, а относно закрилата на правата на децата онлайн този процент достига 92 %. Българската оценка на това доколко на този етап ЕС се справя със защитата на правата в дигитална среда е раздвоена между цялостно добра (47 %) и цялостно недобра, с лек превес на първата опция и с малко по-голям скептицизъм спрямо общоевропейската нагласа (51 %)[18].

В заключение, следващият академичен и политически дебат може би ще се води относно това дали дигиталните права само трансформират традиционните такива или са съвсем отделна категория права, които променят изцяло нашето мислене за основните права и взаимовръзките между тях.

QB13. How well do you think that the EU protects your rights in the digital environment? (%)



	EU27		BG	
Total 'Well'	51	7 ▲	47	7 ▲
Total 'Not well'	37	4 ▼	30	6 ▼
You don't use the internet (SPONTANEOUS)	3	=	8	1 ▲
Don't know	9	3 ▼	15	2 ▼

▲▼ (Feb/Mar 2026 - Feb/Mar 2025)

PDF/ Catalogue Number: KK-01-26-059-EN-N

[18] *Eurobarometer*: The Digital Decade 2026, https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/3682

II. Приложно поле на Хартата на основните права на Европейския съюз

1. Рамки на прилагане на Хартата на основните права на ЕС

Въпросът за приложното поле на Хартата на основните права на ЕС (ХОПЕС) е ключов поради няколко причини. От политическа гледна точка той ограничава Хартата да не учредява нова компетентност на ЕС, с което ненужно да усложнява правния ред на общността. От ценностна гледна точка той очертава обхвата на съюзния каталог на основните права. От правна гледна точка този въпрос може да се перифразира по следния начин: *В кои случаи може да се позовем на Хартата, за да си защитим правата?*[19]

Чл. 51, пар. 1 ХОПЕС гласи, че нейните разпоредби обвързват институциите, органите, службите и агенциите на ЕС, както и държавите членки, когато те прилагат правото на Съюза. В този смисъл всички те зачитат правата, спазват принципите и насърчават тяхното прилагане в съответствие със своите компетенции. Следователно, частноправните субекти (индивиди, дружества и под.) имат възможността да се позовават на Хартата на основните права, когато търсят защита на гарантирани в нея права именно пред институционални структури на ЕС или пред органи на държавите членки.

Приложното поле на Хартата на основните права на ЕС има четири измерения: персонално, темпорално, териториално и материално приложение[20].

1.1. Персоналното приложно поле на Хартата се отнася до обхвата на защитените лица (физически и юридически). То варира за уредените в нея права и следва да бъде конкретно определяно за всяко отделно право. По-голямата част от уредените основни права са гарантирани на всички физически лица, попадащи под действието на правото на ЕС или на правото на държава членка. Някои от гарантираните права са приложими и по отношение на юридическите лица.

1.2. Териториалното приложно поле на Хартата следва териториалното приложно поле на правото на ЕС, определено в Учредителните договори. Пространството е важно измерение, защото както поставя все пак някакви граници на действие спрямо географските очертания на самия Европейски съюз, така и в контекста на премахване на определени ограничения във вътрешния пазар, създава условия за мислене в категорията на „безграничност“ на свободите. Интерес представлява въпросът за евентуалното извънтериториално действие на Хартата на основните права. Въпреки че този въпрос не е изрично разгледан в практиката на висшата интеграционна юрисдикция до настоящия

---

[19] Атанас Семов. „Определяне на приложното поле на правото на ЕС“. *Годишник на Софийския университет „Св. Климент Охридски“, Юридически факултет*, том 86, 2019, с. 414.

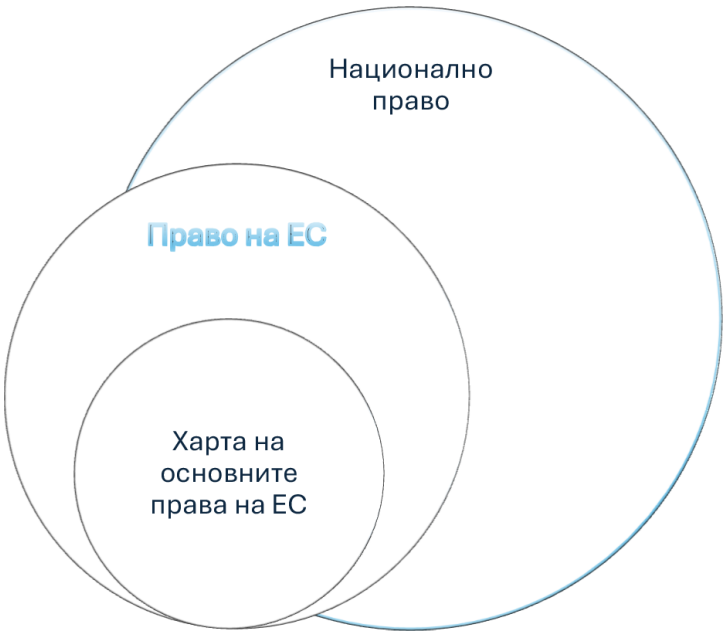
[20] Florence Benoot-Rohmer. Chronique UE et droits fondamentaux – Champ d’application de la Charte (art. 51). – *RTDeur. Revue trimestrielle de droit européen*, no. 2, 2018, p. 454, Цит. в: Христо Христев. „Защита на основните права в правото на Европейския съюз. Основни положения в правния режим на защита на основните права след влизане в сила на Хартата на основните права на Европейския съюз“. *Годишник на Софийския университет „Св. Климент Охридски“, Юридически факултет*, том 88, 2021, сс. 286-287.

момент, подобно действие не може да бъде изключено. Така например, ако в рамките на едно отношение, свързано с правната система на трета страна са налице елементи, попадащи под действието на гарантирано в Хартата право и това отношение протича под контрола на институция или орган на ЕС, или на държава членка, действаща в приложното поле на Хартата, то съответните, произтичащи от правото гаранции ще могат да бъдат приложени[21].

1.3. Темпоралното приложно поле на Хартата обхваща периода на действие на правото на ЕС, което означава, че макар тя да е в сила от 1 декември 2009 г., Съдът на ЕС е преценявал съответствието с гарантирани в нея права и по отношение на актове, приети преди влизането ѝ в сила[22]. Логиката е, че европейската интеграционна общност от самото си зараждане е пространство на права и свободи, с разширяващ се обхват на закрила напред във времето, в контекста на прогресивното ѝ развитие.

1.4. Материалното приложно поле поставя най-много въпросителни с оглед на практическото му определяне. Чл. 53 ХОПЕС гласи, че никоя разпоредба в нея „[...] не трябва да се тълкува като ограничаваща или накърняваща права на човека и основни свободи, които в съответните им приложни полета са признати от правото на Съюза, от международното право и от международните конвенции, по които Съюзът или всички държави-членки са страни“. Следователно, Хартата няма за цел да ограничава достигнатото равнище на защита преди приемането ѝ и съответно е тълкувана разширително с оглед на правото на ЕС. На практика, приложимостта на правото на ЕС включва приложимостта на основните права, гарантирани от Хартата.

От друга страна, от постоянната практика на Съда на ЕС по същество следва, че основните права, гарантирани в правния ред на Съюза, трябва да се прилагат във всички случаи, уредени от правото на ЕС, но не и извън тези случаи. Това означава, че са поставени определени ограничения. Оттук става ясно, че Хартата се тълкува стеснително спрямо националната правна уредба, защото както Съдът на ЕС многократно се е произнасял, той няма правомощия да преценява предмет от законодателството на държавите членки, който не попада в обхвата на неговото собствено общностно право.



Следователно, когато правото на ЕС е приложимо в една държава членка, било защото съществува обща европейска уредба, било защото е налице национална уредба, попадаща в приложното поле

[21] Христо Христев. „Защита на основните права в правото на Европейския съюз. Основни положения в правния режим на защита на основните права след влизане в сила на Хартата на основните права на Европейския съюз“. *Годишник на Софийския университет „Св. Климент Охридски“, Юридически факултет*, том 88, 2021, с. 287.

[22] Пак там.

на правото на ЕС, държавите членки са обвързани да зачитат уредените в Хартата права. И обратно – ако дадено отношение не попада в обхвата на правото на ЕС, не могат да се прилагат произтичащите от Хартата гаранции за основните права. Изводът е, че **Хартата налага общ европейски стандарт за защита на основните права само дотолкова, доколкото е прието и се прилага правото на ЕС за така предвидените права**.[23] Освен това, уредените в Хартата основни права следва да имат еднообразно тълкуване и да прилагат като минимален стандарт еднакви равнище и обхват на защита във всички държави членки. Така се гарантира единство в прилагането на Хартата с оглед на предимството на правото на ЕС.

2. Тълкуване на принципите и на правата в Хартата на основните права на ЕС

Въпреки че почива на принципа на единство в уредбата на основните права и не установява йерархия в каталога на тези права, Хартата съдържа права, които имат различно естество, произтичат от различни източници и подлежат на прилагане по различен начин[24].

На първо място, чл. 52, пар. 5 ХОПЕС изрично **разграничава същински субективни права и права-принципи**. На второ място, в Хартата се съдържат права, свързани с изграждането на вътрешния пазар на ЕС или с гражданството на ЕС. На трето място, Хартата включва „традиционни“ основни права, които произтичат от общите конституционни традиции на държавите членки, от Европейската конвенция за правата на човека или от други международноправни актове, в областта на защитата на правата на човека, по които държавите членки са страни или в разработването на които са участвали. Споменатите източници за уредбата на традиционните права са определяни в съдебната практика като своеобразни „източници на вдъхновение“ (вж. например делото *Nold*[25]).

Защитата на основните права се проявява в задължение на институциите на ЕС или на държавите членки да ги зачитат във всички свои правни актове и действия; нарушаването на това задължение има за последица незаконосъобразност на тези актове и действия. Прилагането на правата-принципи, от своя страна, се състои в приемането на законодателни актове от институциите на ЕС или държавите членки, т.е. конкретизиране в нарочна уредба; позоваването на тях пред съд е допустимо за тълкуване и проверка на законността на актове, приети с оглед на тяхното приложение. Обратно, правата, свързани с функционирането на вътрешния пазар или с гражданството на ЕС, дават правни възможности за търсене на защита от страна на заинтересованите частноправни лица пряко пред Съда на ЕС или пред националните съдилища, без упражняването им да е обусловено от приемането на последващи актове или предприемането на нарочни действия от институции на ЕС или

---

[23] Христо Христев. „Защита на основните права в правото на Европейския съюз…“, 2021, сс. 288-290.

[24] Пак там, с. 297

[25] Judgment of the Court of 14 May 1974. *J. Nold, Kohlen- und BaustoffgroЯhandlung v Commission of the European Communities*. Case 4-73, ECLI:EU:C:1974:51, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:61973CJ0004

държави членки (т. нар. директен ефект)[26]. Директният ефект е вертикален, когато институциите на ЕС и органите на публична власт в държавите членки са обвързани във всяка хипотеза, обуславяща прилагането на едно право, да осигурят прилагането му в отношенията си с частноправни субекти, т.е. прилагат се в отношенията между държавни органи/европейски институции и граждани. Директният ефект, съответно, е хоризонтален (но само в някои случаи), когато същинските права, уредени в Хартата, са противопоставими и на частноправни субекти, т.е. се прилагат в отношения между частни лица. Примери за последните са правата, свързани с човешкото достойнство от дял I и с равенството от дял III, по-конкретно забраната за дискриминация.

В текста на Хартата на основните права не е установено формално разграничаване на същинските права и на правата-принципи, поради което то следва да се осъществява въз основа на съдържанието на разпоредбите, закрепващи съответните права. Буквално тълкуване не е удачно, защото невинаги, когато понятието „принцип" се съдържа в разпоредба, уреждаща дадено право, това позволява да се заключи, че съответното право е от категорията „права-принципи", както и обратното – не всяко право, означено формално като „право", при уредбата на което няма препращане към принцип, може да се разглежда като същинско субективно право[27]. Правата, които са уредени чрез ясни, точни и безусловни разпоредби и с оглед на това, очертават конкретни правни възможности или гаранции за частните лица, следва да се разглеждат като същински права, например – правата от първия дял за човешкото достойнство (чл. 1 – 5 ХОПЕС). За сметка на това останалите права, които са формулирани като общи изисквания или насоки на действие за Съюза или за държавите членки, както и правата, които предполагат допълнителна конкретизация и мерки, за да се гарантира прилагането им, следва да бъдат отнесени към категорията на правата-принципи, например – зачитане на демократичните принципи съгласно националното законодателство при създаване на учебни заведения (чл. 14 ХОПЕС) или принципи на опазване на околната среда и на устойчиво развитие съобразно политиките на Съюза (чл. 37 ХОПЕС). Правата-принципи не подлежат на упражняване по съдебен ред.

В този смисъл, в доктрината с основание се поставят въпросите[28]:

- Каква е практическата необходимост от съществуването на категория „права", които не могат да бъдат самостоятелен източник на дори най-общо изискване или задължение, а трябва да бъдат конкретизирани в последващи актове?
- Как точно се осъществява съдебен контрол за спазването на тези права в мерки, приети по прилагането им, ако правата-принципи нямат дори минимално собствено съдържание, което може да бъде извлечено от съда в преценката за действителност или за тълкуване на актовете по прилагането им?

---

[26] Христо Христев. „Защита на основните права в правото на Европейския съюз…", 2021, сс. 297-298.

[27] Пак там.

[28] Вж. в този смисъл коментар на Romain Tinière. "L'invocabilité des principes de la Charte des droits fondamentaux". *Revue des droits et libertés fondamentaux*, Chronique № 14, 2014, https://www.eu-hub.eu/sites/default/files/2019-11/invocabilite%20des%20principes%20de%20la%20Charte%20des%20droits%20fondamentaux%20dans%20les%20litiges%20horizontaux%21%21%21.pdf Цит. в: Христо Христев. „Защита на основните права в правото на Европейския съюз…", 2021, с. 302.

Донякъде отговори на тези въпроси дават някои специфични правила на тълкуване, установени в общи разпоредби по прилагането на Хартата, уредени в Дял VII „Общи разпоредби по тълкуване и прилагане на Хартата“, в частност чл. 52, пар. 1-3 и 7, както и чл. 53-54 ХОПЕС. Специално изготвени Разяснения[29] направляват тълкуването и се очаква да се вземат „надлежно под внимание“ от юрисдикциите на Съюза и на държавите-членки, както предвижда самата Харта (Преамбюла). Тези насоки относно контекста на оформяне и съдържанието на включените в Хартата основни права нямат юридическа сила. Те указват различните **източници на вдъхновение**, които имат определящо значение за включването на едно или друго право в правния ред на ЕС, препращат към разпоредби на първичното или производното право, както и към вече развита практика на Съда на ЕС. В своята практика Съдът на ЕС регулярно се позовава на Разясненията, но не е обвързан в преценката си, следователно висшата интеграционна юрисдикция може да се отклонява от Разясненията с оглед особеностите на отношенията.

2.1. На първо място, доколкото Хартата на основните права на ЕС съдържа права, съответстващи на права, гарантирани от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, техният смисъл и обхват са същите като дадените им в посочената Конвенция (чл. 52, пар. 3 ХОПЕС). Следователно при прилагането на Хартата Съдът на ЕС държи сметка за **развитието на практиката по прилагане на Конвенцията**, като отчита съответни решения на Европейския съд за правата на човека. Всъщност прегледът на решенията на Съда на ЕС води до извода, че Съдът по-рядко се позовава на Конвенцията или Хартата и по-често на други източници на правото на ЕС, които разглежда като основополагащи за правната система на европейската интеграция[30]. Логиката на този подход е, че европейската интеграция има специфични цели и институционална структура, за чието осъществяване и съответно функциониране е нужен специфичен правен ред, който е различен от международния или националния. Затова и Съдът на ЕС се ориентира към разгръщането на собствена тълкувателна практика по прилагане на основните права след приемането на Хартата, която отчита тяхната връзка с останалите източници на правото на Съюза с определящо значение в разглежданата проблематика. Тази тенденция е наричана „прогресивна еманципация“ от прочита, който дава Европейската конвенция по правата на човека.[31]

2.2. На второ място, чл. 51, пар. 2 и 5 ХОПЕС възприема подход на тълкуване на уредените в Хартата права при отчитане на **системната връзка с различни разпоредби на първичното право** (Учредителните договори) или **с актове на вторичното право** (регламенти, директиви, решения, становища, препоръки).

2.3. На трето място, чл. 53 ХОПЕС, определящ **степента на закрила**, поражда полемика. Има две трактовки на разпоредбата в доктрината. Според едната, когато към едно отношение наред с Хартата са приложими и други механизми за защита на основните права, съдържанието на дадено право и обхватът на защита, която ще бъде предоставена, следва да се определи спрямо този механизъм, който осигурява най-високо равнище на защита. Според другата трактовка,

---

[29] *Разяснения относно Хартата на основните права* (2007/C 303/02), Официален вестник, 14.12.2007 г.

[30] Христо Христев. „Защита на основните права в правото на Европейския съюз...“, 2021, сс. 304-305

[31] Пак там, с. 306

целта е да се гарантира самостоятелното действие на правния режим за защита на основните права в правото на ЕС спрямо различните механизми за защита, които биха били приложими към дадена конкретна хипотеза (т.е. автономно тълкуване).[32] Съдът на ЕС тълкува чл. 53 ХОПЕС в решението по делото Melloni, което е предмет на разглеждане по-долу. В него висшата интеграционна юрисдикция потвърждава принципа на примат на правото на ЕС, като посочва, че когато акт от правото на Съюза изисква национални мерки за прилагане, националните органи и юрисдикции могат да прилагат националните стандарти за защита на основните права, стига в този процес да не се намалява нивото на защита, предвидено от Хартата, нито предимството, единството и ефективността на правото на Съюза. Следователно Съдът на ЕС се ориентира към прочит на чл. 53 ХОПЕС, който се стреми към **съчетание между постигането на високо равнище на защита на основните права с ефективното прилагане на правото на ЕС**.

2.4. На четвърто място, чл. 52, пар. 4 ХОПЕС постановява, че правата, които произтичат от **общите конституционни традиции на държавите членки**, трябва да бъдат тълкувани „в хармония с тези традиции". Както изрично се посочва в Разясненията, това предполага при тълкуване на уредените в Хартата права да се следва не подход на „най-малкия общ знаменател" спрямо съществуващата национална уредба и практика по прилагането ѝ, а правата от Хартата да се тълкуват по начин, който осигурява високо ниво на защита, съобразен в сравнителен план с достиженията на конституционната уредба и традиции в държавите членки на ЕС и с целите и особеностите на правната уредба на ЕС. Идеята на такова тълкуване е избягване на потенциални конфликти между прилагането на общата европейска уредба и тези елементи на национална уредба, които са част от националната конституционна идентичност.[33] То би допринесло и за по-голяма легитимност на Съда на ЕС и постановяваните от него решения, в условията на критики за демократичен дефицит.

2.5. На пето място, чл. 52, пар. 6 ХОПЕС предвижда, че в случаите, в които Хартата препраща към националните законодателства за уредбата на основни права, „**националните законодателства и политики трябва да бъдат взети предвид в тяхната цялост**". Нито Разясненията относно ХОПЕС, нито практиката на Съда на ЕС осветляват тази разпоредба, което раздвоява доктрината при тълкуването в двете крайности – между даване на предимство на тълкуването на националните законодателства или чисто декларативен характер на едно общо твърдение.

2.6. На шесто място, според чл. 54 ХОПЕС никоя от разпоредбите на Хартата на трябва да се тълкува като даваща право да се извършва дейност или действие с цел погазване на признати вече права и свободи или да се ограничават правата и свободите извън пределите на ограничения, предвидени в Хартата. Тъй като липсва развита съдебна практика, ориентир за интерпретация на този текст е препращането към Европейската конвенция за правата на човека. Така се установяват две правила на тълкуване. Едното правило може да свържем

---

[32] Пак там, с. 307.

[33] Clara Rauchegger. "The Interplay Between the Charter and National Constitutions after Ekerberg Franson and Melloni. Has the CJUE Embraced the Challenges of Multilevel Fundamental Rights Protection?" – In: *The EU Charter of Fundamental Rights as a Binding Instrument*. Sybe De Vries, Bernitz, Ulf, Weatherill, Stephen, ed. Oxford: Hart Publishing, 2018, p. 121 et seq. Цит. в: Христо Христев. „Защита на основните права в правото на Европейския съюз…", 2021, сс. 309-310

със **злоупотребата на права**, т.е. уредени в Хартата права не могат да бъдат основание за нарушаване на други уредени в нея права; учебникарски пример е позоваването на свободата на изразяване за дискриминационни изявления (расистки, хомофобски, антисемитски и под.). Второто правило може да свържем със **злоупотребата с допустимите ограничения**, т.е. институциите на ЕС и държавите членки не бива да прилагат несъразмерни мерки на ограничения на основните права, когато действат в приложното поле на правото на ЕС.

3. Прилагане на Хартата на основните права през призмата на три казуса от практиката на Съда на ЕС

Еволюцията на защитата на основните права в рамките на ЕС показва, че както преди, така и след приемането на Хартата, Съдът в Люксембург (СЕО/CEC) гарантира зачитането на основните права във всички аспекти на прилагането на правото на ЕС. Няколко ключови дела пред СЕС очертават в решенията си система от критерии за определяне на приложното поле на Хартата на основните права на ЕС[34].

3.1. Как се определя прилагането на дадено право?

Делото *Прокуратурата на Швеция срещу Франсон* (2013)[35]

Фактите: Ханс Акерберг Франсон, шведски рибар, подава данъчни декларации с неверни данни за 2004 и 2005 г. пред шведските данъчни власти, с което е причинил загуба на бюджетни приходи от данъка върху доходите и данъка върху добавената стойност (ДОД и ДДС). Обвинен е и за това, че не е подал декларации за осигурителните вноски за сметка на работодателя за референтните периоди през октомври 2004 г. и октомври 2005 г., което води до загуби за осигурителните институции. При установяването на това нарушение са му наложени санкции – глоба в размер, съотносим на доходите му, данък добавена стойност и застрахователни вноски за съответния период. Две години по-късно започва наказателно преследване срещу него за данъчни и осигурителни престъпления в особено големи размери, базирано на неверните данни в данъчните декларации от 2004 и 2005 г. Г-н Франсон възразява, че наказателното производство трябва да бъде прекратено, защото вече му е наложена санкция за същите деяния в друго производство. Неговият аргумент е, че налагането едновременно на административни и на наказателни санкции представлява нарушение на чл. 50 ХОПЕС (*non bis in idem*), който забранява повторно наказание за едно и също деяние. Спорният въпрос е заплащането на ДДС, тъй като съгласно европейското право (Директива 2006/112) държавите членки могат да налагат финансови задължения, които считат за уместни, за да гарантират събирането на ДДС и да предотвратят избягване на плащането му, вкл. в контекста на по-общо регламентираното в Учредителните договори задължение за защита на финансовите интереси на Съюза. Все пак, неплащането конкретно на данъка от страна на г-н Франсон засяга в незначителна степен финансовите интереси на ЕС.

[34] Вж. също: Съд на ЕС. *Тематичен фиш*: Приложно поле на Хартата на основните права на ЕС, https://curia.europa.eu/site/upload/docs/application/pdf/2018-05/fiche_thematique_-_charte_-_bg.pdf

[35] Case C-617/10 *Eklagaren v Hans Ekerberg Fransson* ECLI:EU:C:2013:105, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:62010CJ0617

Решението: Съдът на ЕС постановява, че Хартата на основните права на ЕС е приложима в този казус, тъй като шведската данъчна система прилага правото на ЕС в смисъла на чл. 51, пар. 1 ХОПЕС и следователно г-н Франсон може да се позове на общия принцип в чл. 50 ХОПЕС.

Последиците: Най-съществения ефект произтича от извода на Съда, че шведското законодателство действа в рамките на приложното поле на правото на ЕС и съответно на Хартата. Съдът обаче се грижи да не допусне „разбиране за прекалена всеобхватност“,[36] т.е. важно е прецизирането на реална и съществена връзка, макар и не непременно пряка.

В този ред на мисли няма универсален критерий за определяне на връзката – например финансовите интереси са различни от интересите, произтичащи от националната сигурност на държавите или конституционния ред. Така Конституционният съд на Федерална Република Германия в свое решение осем месеца по-късно относно контратерористичната база данни[37] изследва делото Франсон в дълбочина и постановява, че федералното законодателство за контратероризма не попада в обхвата на правото на ЕС, защото различни директиви (например за защита на личните данни, за мерки за полицейско и съдебно сътрудничество) нямат пряк ефект. Случаят се отнася до разбирането за човешките права в светлината на идентичността на конституционния ред на Германия. Това тълкуване е важно с оглед на **отхвърлянето на наличието на „абстрактна“ или „произволна“ връзка с правото на ЕС като достатъчно условие за прилагането на Хартата, особено когато става дума за области от изключителната компетентност на държавите като националната сигурност**[38]**.** Германският Конституционен съд счита, че разширяването на приложното поле на Хартата може да застраши баланса на властите и да компрометира легитимността на конституционните съдилища като главните пазители на човешките права. Има риск обикновените съдилища, а не призваните за това конституционни съдилища, да прилагат основни права.

3.2. Какъв е обхватът на приложение на правото на ЕС с оглед на връзката му с националното право?

Делото Ернандес срещу Кралство Испания (2014)[39]

Фактите: Виктор Мануел Хулиан Ернандес и негови колеги са уволнени от неплатежоспособния си работодател. Испанският съд на няколко инстанции потвърждава решението, че уволнението е нищожно. На Ернандес и колегите му е присъдено обезщетение за уволнението и за възнагражденията с настъпил падеж по време на производството за отмяна на уволнение след изтичането на 60 работни дни от датата на предявяване на иска за отмяна. Директива 2008/94 изисква от всяка държава членка да създаде институции за гарантирано изплащане

[36] Атанас Семов. „Определяне на приложното поле на правото на ЕС“..., с. 430

[37] Judgment of 24 April 2013, 1 BvR 1215/07, https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/2013/04/rs20130424_1bvr121507en.html

[38] Alina Kaczorowska. “Protection of Fundamental Rights in the EU”, In: *European Union Law*. Routledge, 2016, p. 246.

[39] Case C-198/13 *Víctor Manuel Julian Hernández and Others v Reino de España* (Subdelegación del Gobierno de España en Alicante) and Others ECLI:EU:C:2014:2055, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:62013CJ0198

на подобни вземания при изпаднали в неплатежоспособност работодатели. Съответно компетентната испанска институция, Гаранционният фонд Форгаса, изплаща на работниците дължимите обезщетения от времето на съдебния процес и обезщетението за незаконно уволнение вместо работодателя, но отказва да изплати възнагражденията за времето след 60-тия работен ден, считано от датата на започване на делото. В случая отказът е обоснован с позоваване на испанския закон, чиято цел е да защитава работодателя от финансови задължения, които възникват в резултат на продължителни съдебни процеси (лихви, обезщетения и под.). Работодателят може да изисква компенсационно плащане от държавата, но работниците също се оказват в позиция да изискват такова плащане директно от държавата по силата на това, че работодателят е обявил фалит. Работниците оспорват решението на Форгаса, която отказва да им изплати обезщетение с довода, че става дума за незаконно, а не несправедливо уволнение. Спорът е отнесен до Съда на ЕС със запитване дали е налице разлика в третирането на работниците в зависимост от това дали са несправедливо или незаконно уволнени, т.е. дали е налице дискриминация съгласно чл. 20 от Хартата.

Решението: Съдът на ЕС постановява, че националното законодателство в случая попада извън обхвата на правото на ЕС (т.е. Директива 2008/94), за целите на чл. 51 (1) ХОПЕС. Съдът прави тест, който е изпробван вече в предходно ключово дело C-206/13 Siragusa,[40] за да реши дали националното законодателство включва прилагане на европейското право. Тестът включва **неизчерпателен списък от фактори, които следва да бъдат отчетени при определянето дали национална мярка изисква прилагането на правото на ЕС и следователно прилагането на Хартата на основните права на ЕС**. Такива фактори са: намерение на националния закон да прилага правото на ЕС; естеството на закона, което предполага постигане на различни цели от тези в правото на ЕС; специфични правила в правото на ЕС по обсъждания проблем. Испанското законодателство не отговаря на нито едно от тези условия в случая, за да осигури връзката на „прилагане на правото на ЕС“. То цели да защити работниците срещу лошо правоприлагане (несправедливост), но не следва задачата на Директивата на ЕС да защитава работниците от неблагоприятните икономически последици при уволнение от обявил впоследствие фалит работодател.

Последиците: Първият ефект е изясняване на концепцията за прилагане на правото на ЕС съгласно чл. 51 ХОПЕС – тя предполага **степен на връзка между мярката съгласно правото на ЕС и националната мярка**. Вторият ефект е установяването на сложността на такава връзка – самият факт, че една национална мярка попада в компетенциите на ЕС не означава, че попада конкретно в обхвата на приложение на правото на ЕС, защото може да липсват изрични правни норми (само предметно поле, което най-общо може да се регулира от ЕС). Третият ефект е предоставянето на неизчерпателен списък от фактори за определяне дали една национална мярка изисква прилагането на правото на ЕС и оттам на Хартата на основните права на ЕС. Четвъртият ефект е предоставянето на правомощие на държавите членки да предоставят по-благоприятно третиране на гражданите, отколкото е предвидено в правото на ЕС (в случая директивата)[41].

[40] Case C-206/13. *Cruciano Siragusa v Regione Sicilia — Soprintendenza Beni Culturali e Ambientali di Palermo.* ECLI identifier: ECLI:EU:C:2014:126, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:62013CJ0206

[41] Alina Kaczorowska. “Protection of Fundamental Rights in the EU…”, p. 248

3.3. Как се решава спорът за предимство при уредбата на основни права между националните конституции и Хартата?

Делото Мелони срещу Прокуратурата на Испания (2013)[42]

Фактите: Стефано Мелони, италиански гражданин, е осъден задочно от италианския съд на 10 години лишаване от свобода за измама при фалит. Той не присъства на делото, защото когато е освободен с мярка парична гаранция, избягва от Италия. След постановяване на присъдата Италия издава Европейска заповед за арест срещу Мелони. Четири години по-късно г-н Мелони е задържан в Испания. Испанският върховен съд решава да изпълни Европейската заповед за арест с аргумента, че макар г-н Мелони да е бил осъден задочно, той е бил информиран за делото, доброволно е решил да не присъства и дори е упълномощил двама адвокати да го представляват в процеса. Г-н Мелони обжалва мярката пред Конституционния съд на Испания с възражението, че неговата екстрадиция ще наруши испанската конституция и по-специално правото му на справедлив процес (право на повторно гледане на делото). В случая са засегнати три групи правила, свързани с екстрадицията след задочно наказателно производство – първо чл. 5 от Рамковото решение на Съвета на ЕС 2002/584/ПВР относно необходимостта за информиране на лицето за възможността за повторно гледане на делото; второ, Европейската конвенция за правата на човека и практиката на Съда в Страсбург относно правата на осъдения да се възползва от възможността за повторно гледане на делото, стига изрично да не се е отказал от това право чрез отсъствие или бягство, включително изрично чрез упълномощаване на процесуални представители; трето, испанската конституция. Всъщност испанската конституция дава по-високо равнище на защита в сравнение с правото на ЕС и с ЕКПЧ. На практика въпросът е дали чл. 53 ХОПЕС позволява на държава членка да предоставя по-високо равнище на защита, отколкото правото на ЕС (както е видно от Рамковото решение на Съвета), така че да се избегне негативен ефект върху правото на справедлив процес, гарантирано от испанската конституция.

Решението: Съдът на ЕС постановява, че прилагането от страна на Испания на по-висок стандарт на защита на правото на справедлив процес ще подкопае примата (предимството), единството и ефективността на правото на ЕС. Причината за това е, че Рамковото решение на Съвета на ЕС е напълно хармонизирано с правото на ЕС по отношение на условията за изпълнение на Европейската заповед за арест. Съответно, то би възпрепятствало държава членка да откаже изпълнението на Европейската заповед за арест, тъй като отказ, който не съответства на предвидените условия в Рамковото решение, би осуетил прилагането на правото на ЕС, оттам и Хартата на основните права, която е съвместима с правото на ЕС. Следователно би се стигнало до разнопосочно прилагане на правото на ЕС във всяка една държава членка в зависимост от националната правна уредба, което от своя страна би подкопало ефективността, единството и примата на правото на ЕС.

Последиците: Чл. 53 ХОПЕС получава ясно тълкуване. Първо, националните стандарти за защита на основните права не може да са по-ниски от стандартите, установени в правото на ЕС. Второ, националното право може да задава

[42] Case C-399/11 *Stefano Melloni v Ministerio Fiscal* ECLI:EU:C:2013:107, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX:62011CJ0399

по-високи стандарти за закрила на основните права от стандарта, зададен от правото на ЕС, но само ако не нарушава **принципите на предимство, единство и ефективност на правото на ЕС**. Обратна е логиката на Европейската конвенция за правата на човека, която позволява на държава страна по Конвенцията да прилага на национално равнище по-високи стандарти за закрила. При Хартата на основните права на ЕС, обаче, стремежът е да се гарантират посочените три принципа на прилагане на правото на ЕС[43].

3.4. Има ли ограничения в прилагането на Хартата на основните права на ЕС?

От една страна, чл. 52, пар. 1 ХОПЕС определя условията, при които могат да бъдат налагани съвместими с правото на ЕС ограничения на основните права, извън тези права, които имат абсолютен характер[44]. На първо място, ограничения могат да бъдат налагани, доколкото те са необходими и действително отговарят на признати от правото на ЕС цели от общ интерес или на необходимостта да се защитят правата и свободите на други лица. В светлината на досега развитата практика на Съда на ЕС относно прилагането на основните права или на основните свободи на движение във вътрешния пазар на Съюза, като такива могат да се разглеждат различни цели, съответстващи на общите цели на европейската интеграция, установени в учредителните договори или на целите на различни политики на Съюза. Допустимостта на ограничения при необходимост да се защитят правата и свободите на други лица визира хипотези на колизия на права. Второто условие е налаганите ограничения на основни права да зачитат основното съдържание на съответното право. Третото условие е уместност (т.е. принос за целта), необходимост (липса на по-малко ограничителна мярка) и пропорционалност (съразмерност между цели и последици). Всички тези ограничения, за да са правомерни, трябва да бъдат предвидени в закон, т.е. при налично правно основание, установено в законодателен акт на Съюза или в акт, приет пряко въз основа на разпоредби на Учредителните договори[45].

От друга страна, държави членки се договарят за изключения в нарочен протокол относно приложението на Хартата. Става дума за Протокол 30 от 2009 г., приет от Обединеното кралство и Полша, а по-късно към него се присъединява и Чешката република, който не дава правомощия на Съда на ЕС да установява несъответствие между национални закони, регулации и административни разпоредби и Хартата. Всяка разпоредба на Хартата се отнася до националните закони и практика само дотолкова, доколкото правата и принципите, които съдържа, са признати в съответните три държави. Протокол 30 поставя въпроса дали не е форма на *opt-out* (опция за излизане) от Хартата и въпреки спора в доктрината, остава съмнението на тези три държави (една от които 7 години по-късно и гласува за излизане от ЕС) относно предимството на наднационалното право над националното регулиране на основни права. Това съмнение може да се тълкува и като недоверие към демократичната легитимност на ЕС да гарантира основни права. Какво обаче показват цифрите относно възприятията на гражданите за

---

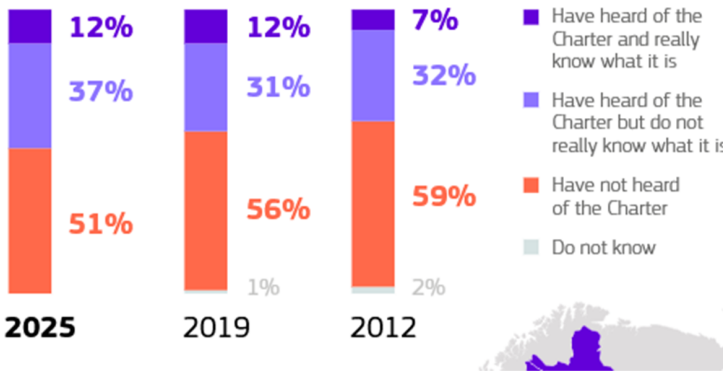
[43] Alina Kaczorowska. "Protection of Fundamental Rights in the EU…", pp. 253-254.

[44] Koen Lenaerts. Exploring the Limits of the EU Charter of Fundamental Rights. *European Constitutional Law Review*, 8: 2012, 375–403, doi:10.1017/S1574019612000260

[45] Христо Христев. „Защита на основните права в правото на Европейския съюз…", 2021, сс. 313-316

приложимостта на тези механизми за защита на правата и свободите им?

Въпреки критиките към политическото лидертсво в ЕС, значимостта на Хартата на основните права на ЕС нараства, както свидетелства ръстът в позоваването на нея от страна на Съда на ЕС и националните съдилища. В инфографиката на Евробарометър се отчита ръст в осведомеността от 2019 г до 2025 г. с цели 6 пункта, за сметка на намаляване на броя на гражданите, които дори не са чували за Хартата, макар да се запазва стабилен и тревожен процент от малко над 50 на дела неосведомени за правата си. В България процентът на осведоменост е по-висок от средния за ЕС. Прави впечатление, че 40% от гражданите на ЕС отговарят, че ще се обърнат в случай на накърнени права към европейските институции или към съда, което е положителен индикатор за доверие в институционалните пазители на върховенството на правото в общността и в държавите членки[46].



Европейската комисия приема Стратегия за подобряване на прилагането на Хартата на основните права в ЕС през 2020 г.,[47] която има за цел, освен да гарантира ефективното прилагане на Хартата от държавите членки, също така да увеличи ролята на организациите на гражданското общество, защитниците на правата и практикуващите юристи, да насърчи използването ѝ като ориентир за институциите на ЕС и да повиши осведомеността на хората за техните права съгласно Хартата.

В заключение, видимата и устойчива тенденция е Хартата на основните права на ЕС допълнително да засилва демократичната легитимност на Съюза, което е жизненоважно за неговата автономност и просперитет в условията на множество преливащи една в други кризи.

[46] Special Eurobarometer 2025. *Key findings: Awareness of the Charter of Fundamental Rights*, https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/3366

[47] *Strategy to strengthen the application of the Charter of Fundamental Rights in the EU*. COM/2020/711 final, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020DC0711

III. Правата на детето в рамката на европейските ценности. Ролята на училището

1. Правата на човека като фундаментална ценност

Европейските ценности съчетават богатото историческо наследство на Християнството, Ренесанса и Просвещението със съвременните идеали като човешко достойнство, свобода, демокрация, равенство и върховенство на закона. Заедно те оформят уникален социален модел, наблягащ на силните обществени връзки и индивидуалните права. Разгърнати като принципи и норми в рамките на Европейския съюз, тези ценности са фундамент за обединение на страните членки в общество, основано на плурализъм, недискриминация, толерантност, справедливост и солидарност.

Зачитането на правата на човека в рамките на Европейския съюз е заложено като една от основните ценности, върху които се градят отношенията между гражданите, но и отношенията на властта към всички хора без разлика. Кодирани като основни права на човека в Хартата на основните права на Европейския съюз, те получават юридическа сила в рамката на действащите системи на закрила.

В първите години на европейска интеграция защитата на правата на човека не е сред основните задачи на общността. Тя е поета от създадения през 1949 година Съвет на Европа, който развива специфичен предмет на дейност в утвърждаването на демокрацията и установяването на международноправни гаранции за спазването на правата на човека. Защитата на правата на човека се гарантира от приетата през 1950 година и влязла в сила през 1953 година Европейска конвенция за защита правата на човека и основните свободи (ЕКПЧ) и създаденият въз основа на нея Европейски съд по правата на човека. Много от проблемите с правата на човека в страните членки на Европейския съюз се решават именно в тази рамка.

С напредването на интеграционния процес в Европа започва да се чувства липсата на ефективни гаранции за зачитане на правата на човека в областите, в които се реализират конкретни европейски политики. Става невъзможно „да бъде поставен и решен въпросът, дали даден акт на правото на Европейските общности е съобразен с правата на човека, а ако това не е така, съответно, до липсата на способ за неговата отмяна“[48].

Договорът от Маастрихт укрепва правата на човека, като законово утвърждава гражданството на ЕС, задължава развитието на Общата външна политика и политика на сигурност (ОВППС) за насърчаване на основните свободи в международен план, и поставя целта за развиване и консолидиране на демокрацията и върховенството на закона, както и зачитане на правата на човека и основните свободи. В Договора от Амстердам в нов параграф 1 на чл. 6 ДЕС е прокламирано, че „Съюзът се основава на принципите на свободата, демокрацията, зачитането правата на човека и ос-

[48] Христев, Хр. Защита на основните права в правото на Европейския съюз. Основни положения в правния режим на защита на основните права след влизане в сила на Хартата на основните права на Европейския съюз. Годишник на Софийския университет „Св. Климент Охридски“, Юридически факултет, Том 88, с. 271.

новните свободи, както и на правовата държава, като общи за държавите-членки принципи“. Без да води до конкретни изменения в съществуващия механизъм за защита правата на човека, визираната разпоредба издига спазването на тези права до основополагащ принцип на европейската интеграция. Приемането на Хартата на основните права по време на Европейския съвет в Ница през декември 2000 година бележи навлизането на конституционализирана защита на правата на човека в Европейския съюз. Хартата придобива законна сила през декември 2009 г. след влизането в сила на Лисабонския договор. Хартата играе решаваща роля за връзката на институциите на ЕС с неговите граждани.

Хартата на основните права кодифицира изведените в практиката на Съда на ЕС основни права, но съдържа и някои същностно нови решения, както по отношение на формулираните права, така и по отношение обхвата на тяхната защита. Подобно на Европейската конвенция за правата на човека тя урежда основните граждански и политически права. В нея същевременно се съдържат и разпоредби относно икономическите и социални права, както и някои нови права, възникнали в резултат на социалния прогрес и технологичния напредък, като защитата на околната среда, защитата на потребителите, правото на добра администрация, правата на биоетика, защита на личните данни. Равнопоставянето на гражданските и политическите права с икономическите и социалните права са потвърждение на това, че европейското обединение има ясно определено социално измерение.

2. Правата на детето – все по-силен ангажимент на ЕС

До началото на Хилядолетието дейността на ЕС в областта на правата на детето се ограничава до скромни правни и съдебни мерки. Не се наблюдава силен ангажимент с формулирането на правата на децата. Донякъде това се дължи на политическа чувствителност по въпроси, които традиционно се считат за попадащи в изключителната област на вътрешните правни и политически участници. Нещата се променят заради разширяващ се обхват на дейността на Европейския съюз по въпроси като свободно движение, имиграция, права на потребителите или трансгранично семейно право. Нараства присъствието на темата за правата на децата във външните дейности като глобалната битка срещу детската бедност, експлоатацията на деца, трафика на хора, принудителната миграция и използването на деца като войници.

Една от най-видимите причини за промяната е влиянието на приетата през 1999 г. Конвенция на ООН за правата на детето. Тя е най-широко ратифицираният от всички договори за правата на човека и представлява първият международен инструмент, който се фокусира върху децата като автономни носители на права, притежаващи индивидуални и неотменими човешки права. Конвенцията предоставя нов мироглед по отношение на това как трябва да се подхожда към децата в правно, политическо и нормативно отношение на национално ниво. Водещ принцип е „най-добрите интереси на детето“ (член 3) и правото на глас (член 12) по всички въпроси, които ги засягат в семейството, училището, местните общности, обществените услуги или съдебните процедури.

Конвенцията на ООН за правата на детето (КПД)

През 1954 г. ООН препоръчва всички държави да установят национален ден за насърчаване на правата и благосъстоянието на децата и обявява 20 ноември за Всеобщ ден на детето. На тази дата, през 1959 г., Общото събрание на ООН приема Декларацията за правата на детето, а през 1989 г. – Конвенцията за правата на детето (КПД) – първият международен договор, който признава децата за човешки същества с вродени права. Като човешко същество, детето е носител на права, а не просто получател на защита. КПД, която към 2025 г. е ратифицирана от 196 държави, включително всички държави членки на ЕС, изисква от правителствата да реализират правото на всяко дете на адекватни условия на живот, здравеопазване и образование, както и правото му на семеен живот, да бъде защитено от насилие, да не бъде дискриминирано и да бъде чуто мнението му. През 2000 г. към КПД са добавени два факултативни протокола – относно участието на деца във въоръжени конфликти (OPAC) и относно продажбата на деца, детската проституция и детската порнография (OPSC), последвани през 2014 г. от трети (OP3), който позволява на децата да подават жалби за нарушения на правата им директно до Комитета по правата на детето, органът на ООН, натоварен с надзора върху прилагането на КПД и нейните факултативни протоколи.

Конвенцията за правата на детето, с трите си факултативни протокола, се превърна в основен инструмент на международно ниво за насърчаване на правата на децата, установявайки социални, граждански, икономически и политически стандарти за тяхната защита. Тя определя редица правила и принципи, които да ръководят подписалите я страни при разработването на всеобхватна рамка за правата на детето. Четирите ѝ основни принципа са: недискриминация, най-добри интереси на детето, зачитане на мнението на детето и правото на живот, оцеляване и развитие.

Подходът към правата на детето – инструмент за прилагане на Конвенцията на ООН за правата на детето

„Подходът към правата на детето“ е такъв, който допринася за осъществяването на правата на всички деца, както са посочени в Конвенцията, чрез развиване на капацитета на носителите на задължения да изпълняват задълженията си да зачитат, защитават и изпълняват правата (член 4) и капацитета на носителите на права да претендират за своите права: водени по всяко време от правото на недискриминация (член 2), отчитане на най-добрите интереси на детето (член 3.1), живот, оцеляване и развитие (член 6), и зачитане“ за мнението на детето (член 12). Децата също имат право да бъдат насочвани и ръководени при упражняването на правата си от лица, полагащи грижи, родители и членове на общността, в съответствие с развиващите се способности на децата (член 5).

Както е формулирано в определението на Комитета, подходът, основан на правата на детето, „изисква промяна на парадигмата, отдалечавайки се от [...] подходи, при които децата се възприемат и третират като „обекти“, нуждаещи се от помощ, а не като носители на права, имащи право на неоспорими права“. Децата са носители на права на всяка възраст, защото са човешки същества. Те не стават изведнъж човешки същества – и следователно носители на права – на 18-годишна възраст. Казано по-просто, това означава да се отнасяте с децата така, както вие самите бихте искали да се отнасят с вас: с достойнство и уважение; без дискриминация; с оглед на вашите най-добри интереси и безопасност; с възможности да се развивате до пълния си потенциал; с подкрепа от околните; и с активно търсено и сериозно приемано мнение.

Промяната може да се обясни и с разширяваща се социална и основана на правата на човека политика. Все по-трудно е да се разграничи националната компетентност от тази на ЕС по отношение на правата на децата. Почти всеки аспект от правото на ЕС оказва пряко или косвено въздействие върху децата, например трафик на хора, отвличане на деца или принудителна миграция, околна среда и заетост. Това са примери за области на интензивно регулиране от страна на ЕС, което води до специфични последици за децата. Това са теми, които надхвърлят вътрешните граници и не могат да бъдат решени адекватно на национално ниво. Те изискват наднационален отговор с координирано сътрудничеството и хармонизиран отговор от страна на държавите членки. И още по-важно е разбирането, че децата са ключова инвестиция за осигуряване на бъдещия успех и просперитет на Европейския съюз.

На дневен ред са стъпки отвъд мерките за закрила на детето. Предизвикателство за институциите на ЕС и за държавите членки е заявяваната подкрепа за децата като допринасящи участници, като правозащитници, за разлика от пасивните и уязвими жертви. Това изисква, наред с други неща, по-цялостен, съгласуван подход от страна на институциите, така че съществуващите добри практики за участие на децата на национално, европейско или международно ниво, да могат да бъдат успешно развити в редица области на ЕС.

Наред с това, че всички аспекти на правото и политиката на ЕС имат пряко или косвено въздействие върху живота на децата, стои въпросът за потенциала на ЕС да изгради по-ефективно сътрудничество между националните държави и с други наднационални организации, и да допринесе за международната кампания срещу най-тежките форми на експлоатация и лишения на децата[49]. Някои от най-забележителните постижения на ЕС в областта на закрилата на детето и социалното изключване продължават да се осъществяват чрез внедряване на инициативи с мека правна сила, както на равнището на Съюза, така и в глобален мащаб.

3. Правата на детето като норма и политика в рамките на ЕС

3.1. Нормативната основа

Всички държави членки на ЕС са обвързани от Конвенцията на ООН за правата на детето (КПД) и Хартата на основните права на ЕС, с основен член 24 относно правата на детето. И двата документа задължават органите на ЕС и неговите държави членки да защитават правото на детето на защита и участие, за да могат децата да изразяват своите мнения – и тези мнения да имат значение.

Правата на детето в рамките на ЕС са изградени върху четири основни принципа:

- *Най-добрият интерес на детето*: Във всички действия, отнасящи се до децата – независимо дали са от публични органи, съдилища или частни институции – най-добрият интерес на детето трябва да бъде първостепенно съображение.

[49] Stalford, Helen & Drywood, Eleanor. (2009). Coming of age?: Children's rights in the European Union. Common Market Law Review. 46. 143-172. 10.54648/COLA2009005.

- *Право на участие*: Децата имат право да изразяват своите мнения и те трябва да бъдат надлежно взети предвид по въпроси, които ги засягат, в зависимост от тяхната възраст и зрялост.
- *Право на защита и грижи*: Децата имат право на необходимата защита и грижи за тяхното благополучие, както и на защита от насилие, малтретиране и експлоатация.
- *Контакти със семейството и недискриминация*: Всяко дете има право да поддържа лични отношения и директен контакт с двамата си родители и е защитено от дискриминация, основана на произход, статус или религия.

Защитата на правата на детето е една от целите на ЕС, върху която Договорът от Лисабон поставя допълнителен акцент, не на последно място чрез обявяването на „защитата на правата на детето“ за обща цел на ЕС (член 3, параграф 3 от ДЕС) и за важен аспект на политиката на ЕС в сферата на външните отношения (член 3, параграф 5 от ДЕС). Допълнителни разпоредби, в които изрично се споменават децата, се съдържат и в Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС), който предоставя на ЕС компетентност да въвежда в действие законодателни мерки за борба със сексуалната експлоатация и трафика на хора (член 79, параграф 2, буква г) и член 83, параграф 1).

Правата на детето са допълнително залегнали в Хартата на основните права на Европейския съюз. Хартата за първи път съдържа подробна правна уредба на правата на детето на конституционно равнище в ЕС, включително посредством признаване на правото на децата да получават безплатно задължително образование (член 14, параграф 2), забрана на дискриминацията, основана на възраст (член 21), и забрана на детския труд и експлоатацията на труда на младежите (член 32).

Важно е да се отбележи, че хартата съдържа специална разпоредба относно правата на детето (член 24), в която се посочват основните принципи на правата на детето: правото на закрила и грижи, необходими за тяхното благоденствие (член 24, параграф 1); правото на свободно изразяване на мнението им и на вземане предвид на това мнение в съответствие с възрастта и зрелостта им (член 24, параграф 1); правото висшият им интерес да бъде от първостепенно значение при всички действия по отношение на тях (член 24, параграф 2); правото да поддържат редовно лични отношения и преки контакти с двамата родители, освен ако това е против техния интерес (член 24, параграф 3); и правото на личен и семеен живот (член 7). При сравнение между тези разпоредби и формулировките на съответните разпоредби в националните конституции, хартата изпъква с това, че предлага изключително подробен набор от права на детето.

Член 24 е използван от Съда на ЕС досега в около 100 решения и следователно е сред най-често използваните разпоредби на Хартата. Най-важните области на приложение пред Съда на ЕС са делата за имиграция и убежище – особено решения за връщане, събиране на семейството и други подобни, както и дела за отвличане на деца и признаване и изпълнение на съдебни решения по въпроси, свързани с родителската отговорност, и накрая дела, свързани със законодателството за свободно движение. Освен случаите на свободно движение, като например признаването на връзката родител-дете в две различни държави, могат да възникнат и други аспекти на вътрешния пазар. Например, Съдът постанови, че защитата на децата е легитимно основание за ограничаване на свободното движение на стоки в случай, включващ национални правила, които изискват вне-

сените видеоклипове да бъдат прегледани за пригодност за деца[50].

Разпоредбата от чл. 24 на Хартата е посочена и пред национални съдилища. Например в Малта – държава членка на ЕС, чиито съдилища не са често свързани с препратки към Хартата на ЕС – Съдът разглежда дело, включващо баба и дядо, живеещи в Италия, които са поддържали добри отношения с внучето си, докато семейството все още е живяло там. След като родителите на детето се преместили в Малта обаче, на бабата и дядото вече не е било позволено да посещават внучето си. Съдът подчертава, че макар правомощията да остават в ръцете на родителите на непълнолетното дете, в крайна сметка винаги преобладават най-добрите интереси на детето[51].

Много различен е контекстът на решение на Чешкия конституционен съд от 2015 г. В решението си той се позова на член 24, когато преценява дали е законно властите да забранят демонстрация против абортите близо до начално училище, където са показвани снимки на абортирани човешки ембриони. Конституционният съд установява, че е законно да се намесва в свободата на събрания, като се вземе предвид интересът на детето[52].

В България административният съд на София установява задължението за издаване на актове за раждане по позоваване на двама бащи, въпреки факта, че българското законодателство не предвижда такава възможност. Това решение е взето, за да се даде възможност на децата, осиновени от двама мъже, женени в Нова Зеландия, да получат български документи за самоличност за своите деца и да се гарантира свободата на децата да упражняват правата си съгласно вторичното право на ЕС[53].

Важни законодателни актове на ЕС включват Директива 2011/93/ЕС относно борбата със сексуалното насилие и сексуалната експлоатация на деца, както и с детската порнография, Директива 2012/29/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 25 октомври 2012 година за установяване на минимални стандарти за правата, подкрепата и защитата на жертвите на престъпления, Директива (ЕС) 2016/800 относно процесуалните гаранции за деца, които са заподозрени или обвиняеми в наказателно производство, или Регламент (ЕС) 2019/1111 на Съвета относно компетентността, признаването и изпълнението на решения по брачни дела и делата, свързани с родителската отговорност, и относно международното отвличане на деца. В тях се съдържат разпоредби, насочени към специфичните нужди на децата жертви. Различни важни законодателни предложения са в процес на разглеждане, като например предложението за европейско удостоверение за родителство, както и горещо обсъжданото предложение за регламент, който определя правила за предотвратяване и борба със сексуалното насилие над деца.

Освен тези мерки с твърдо законодателство, ЕС участва в голямо разнообразие от инициативи с меко законодателство. Европейската комисия създаде *Европейския форум за правата на детето*, който представлява ежегодна конференция, предоставяща платформа за диалог между институциите на ЕС и други

---

[50] See CJEU, case C-244/06, Dynamic Medien, 14.02.2008.

[51] Malta, Civil Court, [case 200/2019 AGV](C:\Users\gabor\AppData\Local\Microsoft\Windows\INetCache\Content.Outlook\PCB690XX\Malta \ Civil Court \ 200\2019 | European Union Agency for Fundamental Rights), decision of 28.1.2020.

[52] Czech Republic, Constitutional Court, case II.ÚS 164/15, decision of 5.5.2015. Czech Republic / Constitutional Court / II.ÚS 164/15 | European Union Agency for Fundamental Rights

[53] Bulgaria / Administrative Court – Sofia City / No. 6486/2022 | European Union Agency for Fundamental Rights

заинтересовани страни относно правата на детето. Създадени са координатори по правата на детето в Европейския парламент и Европейската комисия. *Платформа на ЕС за участие на децата* засилва гласовете на децата и им помага да допринасят за вземането на решения на ниво ЕС.

3.2. Европейски политики за правата на детето

Паралелно с развитието на подобни правни инструменти са приети надграждащи се политически документи.

Първият важен политически акт е от 2006 година, когато Комисията представя своето съобщение „Към стратегия на ЕС за правата на детето“ като основа за насърчаване и защита на правата на детето във вътрешните и външните си политики. По този начин Комисията създава структури за укрепване на капацитета на институциите на ЕС за справяне с въпросите, свързани с правата на детето, като поставя основите за политики, основани на доказателства, и засилва взаимодействието със заинтересованите страни. Следва програмата на ЕС за правата на детето (2011 г.), предназначена да превърне принципите за правата на децата от Хартата на основните права на ЕС и Конвенцията на ООН за правата на детето в конкретни приложими европейски и национални закони. Тази програма очертава 11 конкретни действия, организирани около четири основни стълба: 1. Правосъдие, съобразено с интересите на детето; 2. Защита на децата в уязвими ситуации; 3. Борба с насилието срещу деца; 4. Насърчаване на участието на децата.

През 2021 година е приета **Стратегия на ЕС за правата на детето** като всеобхватна рамка за защита правата на всички деца, независимо от техния произход, нужна да им осигури централно място в политиките на Съюза. В нея са предвидени и специфични мерки за преодоляване на детската бедност и социално изключване – като същност на **Европейската гаранция за детето**, приета в същата година. И двете инициативи представляват ключови политически рамки, насочени към подобряване живота на най-малките.

Стратегията обединява всички нови и съществуващи законодателни, политически и финансови инструменти на ЕС относно правата на детето в една цялостна рамка. Тя е фокусирана върху шест ключови области:

- *Политическо участие*: Овластяване на децата да станат активни граждани в демократичните общества и даване на глас чрез Платформата на ЕС за участие на децата.
- *Социално-икономическо приобщаване:* Европейската гаранция за децата работи за предотвратяване и борба с бедността, като осигурява безплатен и ефективен достъп до основни услуги като здравеопазване, образование и хранене за деца в нужда.
- *Правосъдие, съобразено с интересите на децата*: Насърчаване на специализирано обучение за специалисти в областта на правосъдието, гарантиране, че децата получават специфични процесуални гаранции в наказателните производства, и създаване на среда, в която децата могат безопасно да участват в съдебни процеси.
- *Цифрово и информационно общество*: Защита на децата от онлайн вреди, като същевременно се гарантира, че те имат уменията за безопасно навигиране и използване на цифровата среда.
- *Образование и здравеопазване*: Осигуряване на приобщаващо, несегрегирано качествено образование и насърчаване на здравословен начин на живот от ранно детство.

- *Глобално измерение*: Застъпничество за правата на децата по целия свят чрез интегриране на тези защити във външните действия, търговията и политиките на ЕС за хуманитарна помощ.

Въз основа на стратегията Комисията приема препоръка (ЕС) 2024/1238 относно разработването и укрепването на интегрирани системи за закрила на детето в най-добрия интерес на детето. Както показва обаче неотдавнашен доклад на Агенцията на Европейския съюз за основните права, картината в ЕС се различава и много неща предстоят да се направят на национално ниво, за да се установи стабилен и единен подход за справяне със сложните предизвикателства, пред които са изправени децата[54].

Европейската гаранция за детето допълва стратегията за правата на детето, и по-специално социално-икономическата, здравната и образователната тема. Тя прилага на практика принцип 11 от Европейския стълб на социалните права относно грижите и подкрепата за деца. Отнася се за деца под 18 години, изложени на риск от бедност или социално изключване. В нея се излагат редица основни препоръки за държавите членки на ЕС, сред които осигуряване на ефективен и безплатен достъп до висококачествено образование и грижи в ранна детска възраст, образование и училищни дейности, поне едно здравословно хранене всеки учебен ден и здравни грижи; осигуряване на ефективен достъп до здравословно хранене и подходящо жилище; прекъсване на цикъла на бедност и неравностойно положение между поколенията. Признава децата като индивиди и агенти на социална промяна, както и като група, имаща право на защита. Признава и уважава гласа на родителите, когато е в съответствие с най-добрите интереси на детето.

През май 2026 година Европейската комисия представя амбициозен социален план, чиято цел е да допринесе за премахването на бедността и да насърчи правата на хората с увреждания в целия Европейски съюз. Пакетът включва първата по рода си Стратегия на ЕС за борба с бедността. Включено е предложение за прекъсване на цикъла на детската бедност — с което се подсилва Европейската гаранция за децата.

В рамките на **Платформата на ЕС за участие на децата** през 2025 г. беше проведена консултация с деца относно прегледа на постигнатия напредък в прилагането на Европейската гаранция за децата. Тя се проведе между октомври и декември 2025 г. чрез онлайн анкета, допълнена от интервюта и фокус групи. Общо 41 736 деца на възраст от 8 до 17 години от всички 27 държави членки на ЕС взеха участие в консултацията. По всички теми децата споделиха, че независимо от постигнатия напредък достъпът до много услуги не винаги е еднакъв и равните права не винаги се превръщат в равни шансове в ежедневието. Сред препоръките има голям брой, отнасящи се до ролята на училището като важно място за обучение, превенция, здравна подкрепа, осигуряване на храна и достъп до доверени възрастни. Те очакват децата да бъдат изслушвани при решения, които засягат живота им, включително в училищата, общностите и услугите. Те подчертават, че участието трябва да бъде смислено, приобщаващо и да води до видима промяна, а не консултация без последващи действия[55].

---

[54] FRA (2025), Towards integrated child protection systems, Challenges, promising practices and ways forward. For a look in the 27 realities at national level see the country reports here.

[55] Виж текста на доклада на адрес: https://eu-for-children.europa.eu/system/files/2026-03/Poverty-Social-Inclusion-Survey-Full-Report_2026.pdf

Табл. 1. **Преглед на основните документи и какво е важно в тях**

Политически документ	Какво е важно за учители и учащи се
Организация на обединените нации, 1989 г., Конвенция за правата на детето	Признава децата като индивиди и агенти на социална промяна, както и като група, имаща право на защита. Признава и уважава гласа на родителите, когато е в съответствие с най-добрите интереси на детето.
Европейски съюз, 2000 г., Харта на основните права на Европейския съюз.	Член 24 постановява правото на децата да изразяват мнение по „въпроси, които ги засягат, в съответствие с тяхната възраст и зрялост“. Защитава правата на родителите да гарантират, че образованието и преподаването на децата им са в съответствие с тяхната религия, философия и педагогика, в съответствие с националните закони.
Европейска комисия, 2011 г., Съобщение на Комисията до ЕП, Съвета, ЕИСК и Комитета на регионите: **Програма на ЕС за правата на детето**	Посочва необходимостта да се изслушват децата и да се даде възможност за тяхното участие във вземането на решения, които ги засягат.
Европейска комисия, 2013 г., Препоръка на Комисията от 20 февруари 2013 г. – Инвестиране в децата: Прекъсване на цикъла на неравностойното положение Европейски парламент, 2019 г.,	Насочва държавите как да се справят с детската бедност и социалното изключване чрез мерки като осигуряване на достъп до качествени услуги, подкрепа за участието на родителите на пазара на труда и предоставяне на правото на децата да участват във вземането на решения.
Европейски парламент, 2019 г., Резолюция на Европейския парламент от 26 ноември 2019 г. относно правата на децата по случай 30-годишнината от Конвенцията на ООН за правата на детето	Призовава държавите да засилят участието на децата в своето законодателство. Насърчава създаването на смислени механизми за участие на децата, като например детски съвети към европейските, националните, регионалните и местните парламенти. Подчертава значението на цялостния подход към образованието, като насърчава държавите да определят мерки за предотвратяване на преждевременното напускане на училище и да гарантират равен достъп до качествено образование за момичета и момчета от ранно детство, вкл. деца с увреждания и засегнати от хуманитарни кризи или други извънредни ситуации.
Европейска комисия, 2021 г., Предложение за препоръка на Съвета за създаване на европейска гаранция за децата	Цели да предотврати и да се бори със социалното изключване на деца в нужда, като гарантира достъп до набор от ключови услуги, бори се с детската бедност и насърчава равните възможности.
Европейска комисия, 2021 г., Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите: Съюз за равенство: Стратегия за правата на хората с увреждания 2021-2030 г.	Цели да осигури пълноценно участие в обществото на хората с увреждания, наравно с всички останали. Това е в съответствие с Договора за функциониране на Европейския съюз и Хартата на основните права на Европейския съюз, които установяват равенството и недискриминацията като крайъгълни камъни на политиките на ЕС.
Европейска комисия, 2021 г., Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите: **Стратегия на ЕС за правата на детето**.	Всеобхватна политическа рамка на ЕС, която да гарантира защитата на правата на всички деца и да осигури достъп до основни услуги за най-уязвимите.

Интересни са и резултатите от допитване в Платформата на ЕС за участие на децата, проведено през 2024 г. относно това, какво децата мислят за демокрацията[56]**.** Близо 2000 деца от 23 държави са се включили в онлайн анкетата, 122 деца са участвали във фокус групи. Относно сигурността си децата искат да бъдат поканени да участват в местни, национални и европейски съвети, където се вземат засягащи ги решения; да има сигурни пространства, където децата да могат с мнението си да променят важни въпроси като дискриминацията и подпомагането на своите общности. Относно участието си във вземането на решения да се позволи на децата да участват в създаването на училищни правила, да избират дати за изпити и да намират начини за спиране на тормоза; да получават обратна връзка за идеите си. Относно информативност те очакват да научат повече за възможностите за демократично участие чрез училища, социални медии и обществени групи; училищата да играят по-голяма роля в споделянето на информация за възможностите за демократично участие; да научат повече за фалшивите новини и как децата и възрастните могат да се справят с тях, например как да проверяват информацията и да използват надеждни източници. Относно демократични избори да се говори повече за демокрацията в училищата.

4. Норми и политики за закрила на детето в България

Правата на детето в България са защитени от Конституцията, Закона за закрила на детето и Конвенцията на ООН за правата на детето. Всяко лице до 18-годишна възраст има право на защита, образование, здравеопазване, изразяване на мнение и отглеждане в семейна среда.

Закрилата на семейството и децата е основен конституционен принцип, прогласен в член 14 от Конституцията на Р. България. От него произтича задължение за държавата да насърчава семейството и децата чрез подходящи мерки. Според Конституционния съд това задължение не се свежда до поемането на всички разходи за децата, а е свързано с участие в създаването на условия за израстването и свободното им развитие[57].

Законът за закрила на детето (ЗЗД) е основният специализиран закон в българското законодателство, регламентиращ държавната политика спрямо

---

[56] EU Children's Participation Platform Second Consultation OUR DEMOCRACY, OUR CHOICE Summary of what children said March-May 2024. На адрес: https://eu-for-children.europa.eu/system/files/2024-06/Summary_Democracy-Voting_Reprt.pdf

[57] Има препоръки към подхода, прилаган в нашата конституция. Разглеждайки детето единствено като адресат на мерки за грижа и закрила, Конституцията на Република България изостава не само от международните стандарти, но и от приложимото национално законодателство. Според доклада на Венецианската комисия подобен подход е остарял и не може да бъде пример за добра практика. Ето защо Комисията препоръчва на държавите от Съвета на Европа да създадат конституционни гаранции по посока признаване и зачитане на детските права, така че децата да присъстват в Основния закон и като носители на присъщи за тях права, а не просто като обекти на защита; във всички действия, отнасящи се до децата висшите интереси на детето са първостепенно съображение (принципът за най-добрия интерес на детето по чл. 3 от Конвенцията за правата на детето); детето да има правото да изразява собствените си възгледи свободно по всички въпроси, отнасящи се до него (принципът за участие по чл. 12 от Конвенцията за правата на детето).
https://www.challengingthelaw.com/semeino-i-nasledstveno-pravo/prava-na-deteto-konstitucionen-model/

децата. С него се уреждат правата, принципите и мерките за закрила на детето, отговорните органи и тяхното взаимодействие при осъществяване на дейностите по закрила на детето. Държавата защитава и гарантира основните права на детето във всички сфери на обществения живот за всички групи деца.

- Защитава се правото на равенство: Всички деца имат равни права без оглед на раса, цвят на кожата, пол, религия, произход, имуществено състояние или наличие на увреждане.
- Защитава се правото на мнение и участие: Всяко дете има право свободно да изразява възгледите си, а мнението му се взема предвид в зависимост от възрастта и зрелостта му.
- Гарантира се право на закрила: Всяко дете има право на защита от всички форми на физическо или психическо насилие, експлоатация, дискриминация, изоставяне и въвличане в престъпна или вредна дейност.

Философията на закона е подчинена на разбирането, че семейството е най-добрата среда за отглеждането и развитието на всяко дете. Приоритет е детето да бъде отглеждано в собственото си семейство. Ако това е невъзможно, се търси настаняване при близки, роднини или приемни семейства.

Националната правна рамка в сферата на подкрепата за децата и семействата се определя от редица законови и подзаконови актове, попадащи в обхвата на различни секторни политики – закрила на детето, образование, здравеопазване, финансова подкрепа за семействата с деца, жилищно настаняване и др. В Закона за предучилищното и училищното образование децата и учениците са поставени в центъра на образователния процес. Законът за здравето задава общата рамка за правата на децата като пациенти и осигуряването на здравна грижа за тях. Той регламентира правото им на пълна и безплатна медицинска помощ до 18-годишна възраст, както и неограничения им достъп до здравни услуги. От 1 април 2022 г. родителите не заплащат такса и за ползването на детски градини и ясли, както и такса за храненето в задължителното предучилищно образование. През 2024 г. са обнародвани изменения и допълнения в Наредба № 2 от 7 март 2013 г. за здравословно хранене на децата на възраст от 0 до 3 години в детските заведения и детските кухни, с които се гарантира приема на разнообразна храна.

Когато правата на детето са нарушени или детето е в риск, основните институции, към които може да се подаде сигнал, включват:

- Държавна агенция за закрила на детето (ДАЗД): Отговаря за държавната политика в тази сфера.
- Национална телефонна линия за деца (116 111): Безплатна, анонимна и денонощна линия за консултации и спешни сигнали за деца в риск.
- Регионални дирекции „Социално подпомагане“ (ДСП) и отделите за Закрила на детето: Осъществяват преки мерки по закрила.
- Национален омбудсман на Република България: Работи активно за спазване на детските права и може да сезира институциите.

4.1. Националният подход за създаване на Европейска гаранция за детето

По данни на НСИ към 31.12.2025 г. децата под 18 години в страната са 1 094 629, или 17.0% от общия брой на населението. 27.0% от тях са изложени на риск от бедност. Относителният дял на децата с материални лишения (лишени от поне един от 13 показателя) е 26.7%, а за 0.9% от тях нито една потребност не може да бъде удовлетворена поради финансови причини. 73.5% от децата с материални лишения са от ромската етническа група. 48.4% от децата с материални лишения живеят и в риск от бедност. В тази група 75,5% са от ромския етнос.

През юни 2021 г. е приет План за действие в изпълнение на Препоръка (ЕС) 2021/1004 на Съвета за създаване на Европейска гаранция за детето (2030) (с Решение на МС № 879 от 08.11.2022 г.). Планът следва тематичните области на въздействие съгласно Европейската гаранция за детето и създава необходимата рамка за намаляване на бедността сред децата и насърчаване на тяхното социално включване. Във въвеждащата част на плана се заявява, че „България е тясно ангажирана с европейските стратегически приоритети и цели в областта на политиките за децата и семействата“[58]. Определена е амбициозна цел за намаляване на броя на децата под 18 години в риск от бедност или социално изключване със 196 750 лица до 2030 година, което е 25% от общата национална цел за намаляване на броя на лицата в риск от бедност или социално изключване със 787 000 души. Специален акцент върху намаляването на бедността сред децата е поставен в Националната стратегия за намаляване на бедността и насърчаване на социалното включване 2030. Една от нейните специфични цели е насочена именно към ограничаване на предаването на бедността и социалното изключване между поколенията.

В Доклад за изпълнението на препоръка (ЕС) 2021/1004 на Съвета за създаване на европейска гаранция за детето за периода март 2024 г. – февруари 2026 г. се отчитат стъпки за намаляване на детската бедност. Сред конкретните мерки са посочени две мерки, свързани с образование и здравеопазване – че от април 2022 г. родителите не заплащат такса за ползването на детски градини и ясли, както и такса за храненето в задължителното предучилищно образование; че от юли 2025 г. е създадена нормативна възможност за заплащане с публични средства на лекарствени продукти по лекарско предписание за домашно лечение на остри инфекциозни заболявания, включително антибактериални лекарствени продукти, на територията на страната на лица до 7-годишна възраст. В същия доклад се отчита, че въпреки постигнатия напредък, продължават да съществуват предизвикателства, свързани с идентифицирането на децата в уязвимо положение и необходимостта от засилване на междуинституционалното сътрудничество и координация[59].

---

[58] ПЛАН ЗА ДЕЙСТВИЕ В ИЗПЪЛНЕНИЕ НА ПРЕПОРЪКА (ЕС) 2021/1004 НА СЪВЕТА ОТ 14 ЮНИ 2021 ГОДИНА ЗА СЪЗДАВАНЕ НА ЕВРОПЕЙСКА ГАРАНЦИЯ ЗА ДЕТЕТО (2030). Достъпно на адрес: https://www.strategy.bg/bg/strategy-documents/1564

[59] ДОКЛАД ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА ПРЕПОРЪКА (ЕС) 2021/1004 НА СЪВЕТА ЗА СЪЗДАВАНЕ НА ЕВРОПЕЙСКА ГАРАНЦИЯ ЗА ДЕТЕТО ЗА ПЕРИОДА М. МАРТ 2024 Г. – М. ФЕВРУАРИ 2026 Г. https://www.mlp.government.bg/uploads/35/sv/sv-1/sv-2/bg-report-council-recommendation-ecg-2026.pdf

4.2. Оценка на политиките от страна на гражданския сектор

Относно политиките и тяхното изпълнение най-активен отзвук има от страна на неправителствените организации. Основна причина за критиките от тяхна страна е, че продължава повече от седем години липсата на актуална Национална стратегия за детето. „Ефектът от липсата на визия и план за гарантиране на ключови права на децата в България, включително правото на здраве, семейство, образование, правосъдие и др., може да бъде проследен по влошаващата се междуинституционална координация и липсата на реакция по сигнали за нарушени права, както и по липсата на възможност за реакция на засилващия се институционален наратив за ограничаване на права на децата“, пишат в годишния си доклад от Български хелзинкски комитет[60]. Националната мрежа за децата също поставя на основно място сред проблемите липсата на Национална стратегия за детето след 2019 г. „Отсъствието на последователна стратегическа рамка след 2019 г. създава вакуум, който не може да бъде компенсиран от други политики. Детските политики функционират като реактивни мерки, често с проектен подход и при липса на координация между ключовите системи – на здравеопазването, социална, образователна, здравна и жилищна. В резултат, интервенциите се реализират чрез отделни програми и инициативи, често без връзка помежду си и без ясни индикатори за въздействие“[61].

В поредната публикация на Националната мрежа за децата (НМД) „Бележник 2026. Какъв е средният успех на държавата в грижата за децата?“ се прави подробен анализ по сектори, като се отчита период от 15 години. Заключенията им са важни, доколкото това е единственият добре систематизиран поглед на външни експерти.

По отношение на политиките изводът им е следният: Единственият стратегически документ, който прави опит за координация между секторните политики за гарантирането на правата на детето, остава Планът за прилагане на Европейската гаранция за детето, който обаче разчита основно на инициативата на едно от секторните министерства – МТСП, и на финансиране от европейските фондове. Така България остава без яснота какво иска да постигне за децата, живеещи на нейната територия и без отговорна институция за този процес. Това води до ситуация, в която ресурсите се разходват, но този разход не е разглеждан нито като инвестиция, нито е обвързан с постигнатите резултати.

По отношение на провеждане и координация на политиките изводът е също критичен: За последните 15 години Държавната агенция за закрила на детето (ДАЗД), единствената национална институция с отговорност към координацията на политиките за деца, последователно е ограничавана в правомощията си. При продължаващата липса на национална политика за детето дейността е сведена до отправяне на препоръки при сигнали, които често не се вземат предвид, както и управление на Националната телефонна линия за деца 116 111.

По отношение на данните: Въпреки декларираните намерения продължава да липсва единна система, а държавните институции не са наясно по

---

[60] Правата на човека в България 2025. БХК, София, 2-261 с. 131. Достъпно на адреса: https://bghelsinki.org/dokladi/human-rights-in-bulgaria-in-2025/

[61] НМД: бележник 2026. Какъв е средният успех на държавата в грижата за децата? https://nmd.bg/wp-content/uploads/2026/04/belejnik2026_web.pdf

отношение на ключови индикатори като брой на децата, преживели насилие; деца с увреждания; нива на майчината смъртност; деца, чиито родители живеят в чужбина и редица други. Неналичието на надеждни и съгласувани данни ограничава възможността за качествен анализ и за навременно разпознаване на системните дефицити, което подкопава усилията за изграждане на политики, основани на превенция.

Всичко това дава основание на НМД да даде на правителството за 2025 година средна оценка Добър 3,53, което по представената методология означава, че „държавата декларира, че ще работи по решението на проблема и има готовност за разработването на план, но предприетите стъпки са със забавяне, отлагане и нямат необходимия краен резултат“[62].

Сред оценките по отделни сектори изглежда важна тази за участието на децата. „И през 2025 г. се задълбочава разривът между институционалното разбиране за детско участие и реалната практика. Докато към края на годината политици и медии активно оформят образа на активния и протестиращ млад човек, то през цялата година се наблюдават поредица от законодателни инициативи (сериозни реформи в достъпа до социални услуги, предложения и промени в ЗПУО, предложението за работа от вкъщи на родителите през лятото и др.), касаещи децата и младите хора, за които те не само не са потърсени за мнение, но и понякога открито са отхвърляни и осмивани от властимащите. Конкретен ярък пример е участието на представителки на Софийския ученически съвет и на Националния ученически парламент в заседание на парламентарната комисия по образованието на 29 юли 2025 г., по време на което те изразяват аргументирани позиции против въвеждането на час по задължително изучаване на религия, съгласно възложения им мандат. Депутати от поне три парламентарно представени партии изказват по неуважителен начин неосведомени мнения относно правото на двете момичета да участват в заседанието и да защитават позиция“.

5. Роля на училището

Училището е важно място за защита на правата на човека. В него децата се научават да общуват с връстници и с възрастни, натрупват знания, умения и ценности, необходими за разпознаване, отстояване и защита на тези права. Налага се да разрешават кофликти. Учителите са с роля да обучават, да насърчават емпатията и критичното мислене, да създават предпоставки за приемане на универсалната култура на достойнство, равенство и справедливост. Важно е в училището да се прилага „цялостен училищен подход“, което означава принципите на правата на човека да се вземат предвид при всяко решение, засягащо учениците, учителите, родителите, на практика цялата училищна общност.

Ежедневният опит на учениците в училище има пряко влияние върху техните ценности и нагласи. Нещо повече, училището само по себе си е институцията, която има водеща роля при подготовката на младите хора като самостоятелни и отговорни граждани със съзнание за своята ценност и роля в обществото. То трябва да поощрява учениците да мислят критично, да отстояват позициите си и да поемат отговорност за действията си.

Ролята на училището в защитата и утвърждаването на правата на човека се основава на три основни стълба:

[62] Пак там, с. 10.

1. **Образование по правата на човека (ОПЧ)** – Училищата интегрират принципите на правата на човека в учебната програма. Учениците трябва да познават Всеобщата декларация за правата на човека, Конвенцията на ООН за правата на детето, Хартата на основните права на ЕС, основните органи на ООН и на Съвета на Европа за защита правата на човека.

Без да се генерализират резултатите от проучване на Николова от 2018 година[63], може да се съди за наличие на нерешени проблеми в тази роля на българското училище. Авторката провежда анкетно проучване сред студенти педагози в първи курс и установява значителни пропуски в наученото в училище по въпроса за правата на човека. На въпроса „Изучавали ли сте правата на децата в училище?“ 19 от респондентите (70%) респонденти са отговорили с „Не“, а едва 8 (30%) са посочили отговор „Да“. 16 от респондентите (59%) не могат да посочат три права на детето, които познават, а 19 респондента (70%) не си спомнят в часовете по кои учебни предмети са изучавали теми, свързани с правата на децата. Въпреки получените резултати, анкетираните първокурсници твърдят, че именно на учиищната институция се пада отговорността за популяризиране на правата на детето, доказателство за което се открива в есетата им. Те посочват, че „главно училището е институцията, която има най-голямо значение по темата“, че „училището подготвя детето за живота като гражданин с осъзната отговорност в едно свободно общество“, „училищната среда да се превърне в едно приятно място, в което да възпитаваме хора, които знаят правата си и вярват, че могат да успеят“, както и че е „важно върху тези права да се обръща специално внимание поне няколко пъти през учебната година“.

2. **Моделиране на „цялостния училищен подход**“ – Защитата на правата на човека изисква самата училищна среда да действа като микрокосмос на справедливо общество. Това означава да се прилагат приобщаващи политики, т.е. осигуряване на равен достъп до образование без дискриминация за ученици от всички културни, езикови и социално-икономически среди. Препоръката на Съвета на ЕС относно „Пътища към успеха в училище“ (2022 г.) призовава училищните ръководства, учителите, родителите и *външните заинтересовани страни* (социални служби, НПО, местен бизнес) да си сътрудничат активно, за да създадат безопасна среда, да предотвратяват тормоза (bullying) и да намалят отпадането от училище. Препоръката на Съвета относно общите ценности, приобщаващото образование и европейското измерение на преподаването от 2018 година насочва училищата да си сътрудничат тясно с родителите и по-широката местна общност, за да се предават ценностите на човешкото достойнство и равенството както в училище, така и извън него[64]. Целта на препоръката е да се насърчава чувство на принадлежност — предаване на общите ценности, упражняване на приобщаващо образование и обучение за Европа и нейните държави членки с цел повишаване на чувството за принадлежност към дадено училище, местност, държава, както и към европейското семейство.

---

[63] Николова, Йорданка & Racheva, Daniela & Университет, Софийски & Св, & Охридски, Климент & Nikolova, Yordanka. (2018). ПРАВАТА НА ДЕТЕТО ПРЕЗ ПОГЛЕДА НА СТУДЕНТИ ПЕДАГОЗИ. https://www.researchgate.net/publication/343987585

[64] Препоръка на Съвета относно общите ценности, приобщаващото образование и европейското измерение на преподаването от 22 май 2018 година. Официален вестник на Европейския съюз 7.6.2018 C 195/1

[65] На адрес: https://www.mon.bg/nfs/2025/05/25np13-czyalostna-programa-stapki-zaedno_28052025.pdf

Идеята за цялостен училищен подход е в основата на съвместна програма на УНИЦЕФ и МОН в България по изработване и прилагане на цялостна училищна програма за сигурна училищна среда и превенция на тормоза и насилието. В програмата е предвидено квалифициране на учителите, включване на учениците на равнище училище, клас и индивидуално, подкрепа за участието на родителите в изграждането на сигурна училищна среда с цел превенция на насилието, агресията и тормоза, Училището разпознава, привлича и използва ресурсите на местно ниво (както служби – социална, здравна, образователни, полиция, така и други организации и социални услуги) в помощ за създаване на сигурна училищна среда – на ниво превенция и на ниво интервенция: съвместни превенционни дейности, протоколи за взаимодействие при случаи на насилие.[65]

3. **Насърчаване на демократичното участие** – училището да бъде място за култивиране на активно и ангажирано гражданство – чрез създаване на ученически съвети и програми за медиация между връстници. Да се цени многообразието в извънкласните занимания, а историята и социалните науки да не се преподават само от една перспектива.

По повод ролята на училището в насърчаване на демократично участие остават проблеми, установени още преди десет години в Международното изследване на гражданското образование (International Civic and Citizenship Education Study, ICCS)2016 г., потвърдени и от третото поредно подобно проучване от 2022 г. Това е единственото международно проучване на гражданското образование, което изследва как младите хора се подготвят за ролята си на граждани. То се фокусира върху елементите на училищното образование, предназначени да предоставят на учениците знания, умения, ценности и нагласи, необходими за развитието им като активни, независими личности, които са мотивирани да участват в гражданския живот. Проучва се също как се осъществява гражданското образование в различните училищни системи и доколко образователните системи, общественият контекст и семейната среда допринасят за формирането на гражданските компетентности. Представените през 2016 г. данни показват, че значително по-малко български ученици участват в дейности, свързани с ученическото самоуправление и е направен извод, че „ученическото самоуправление не е достатъчно добре застъпено като принцип и практика във всички училища“. Процентът на българските ученици, които са участвали в избори за представители на класа, е значително по-малък – само 57%. Още по-малък е делът на българските ученици, които са участвали в избори за училищен парламент – 41% (при ICCS средно – 73%). Ограничено е участието на учениците в управлението на училището: от една страна, като се отчита тяхното мнение при взимането на решения (ICCS средно – 28%, България – 32%), и от друга – като им се дава възможност да участват активно при взимането на конкретни решения (ICCS средно – 30%, България – 27%)[66].

[66] Граждански компетентности и нагласи за активно гражданско поведение на учениците резултати от участието на българя в международното изследване на гражданското образование – ICCS 2016 ЦОПУО, 2017 г., с. 58

От данните на проучването може също да се съди, че в българските училища почти не се осъществяват проекти или инициативи за популяризиране или в защита на човешките права, тъй като сравнително малък дял български ученици са се включвали в такива дейности – почти два пъти по-малко български осмокласници в сравнение с връстниците им от останалите държави в изследването. Установено е, че учителите по гражданско образование в България по-рядко използват подходи, които поощряват инициативността и самостоятелната работа на учениците в сравнение с учителите в останалите държави в изследването. Почти два пъти по-малко са българските учители по гражданско образование, които поощряват учениците да предлагат теми за дискусия в учебните часове. Следователно в обучението по гражданско образование в българското училище в по-голяма степен са застъпени методи, които създават предпоставки за пасивно учене, отколкото за активно учене на учениците[67].

Третото поредно международно изследване ICCS, проведено през 2022 година, сочи влошаващи се резултати в сравнение с това от 2016 година. Резултатите на българските ученици са значително по-ниски от средните за ICCS, което ги изравнява с тези на връстниците им от Кипър и Колумбия. Само една трета от 14-годишните ученици в България се интересуват от политически и социални въпроси[68]. На базата на подобни изследвания обосновано може да се направи извод, че гражданското образование в последните години на гимназиалния курс не е достатъчно, за да изиграе училището своята роля в защитата и утвърждаването на правата на детето.

В позиция на Националния младежки форум от юни 2025 г. по повод предложения от МОН законопроект за промени в Закона за училищното и предучилищното образование се заявява, че докато законопроектът засяга пряко учениците – от нови задължителни предмети до допълнителни санкции и промени в организацията на учебния процес, в процеса на изработване на текста отсъства гласът на учениците. „Това е в разрез не само със закона, който гарантира правото на учениците да участват в обсъждането на решения, засягащи училищния живот, но и с европейските стандарти за младежко участие“[69]. В позиция, изпратена до тогавашния министър на образованието и науката, г-н Красимир Вълчев, те настояват за следното: Ясно регламентиране на статута, правомощията и представителството на ученическите съвети в т.ч. и включване на представители на учениците в обществените съвети към училищата и гарантиране на участието в рамките на педагогическите съвети; Учредяване на национален представителен орган на ученическите съвети с правомощия за участие в национални консултации и формулиране на политики; Провеждане на допитвания и регулярно събиране на данни относно нивото и качеството на ученическото самоуправление в страната в партньорство с ученическите съвети и техните представителства.

---

[67] Пак там, с. 67

[68] Резултатите от ICCS 2022 показват неотложна нужда от подобрение на гражданските компетентности на учениците.Институт за изследвания в образованието. На адрес: Гражданското образование в България | Институт за изследвания в образованието

[69] Позиция на НМФ относно работата на организацията по промените в ЗПУО. Достъпна на адрес: https://nmf.bg/position_zpuo/

IV. Европейско пространство за образование и образование по правата на човека

„Образованието и културата са ключът към бъдещето“, заявява през 2017 година председателят на Европейската комисия Жан Клод Юнкер на среща на лидерите на Европейския съюз, „както за отделния човек, така и за Съюза като цяло. Те са начин да превърнем обстоятелствата във възможност, да превърнем огледалата в прозорци и да придадем смисъл на това да бъдем европейци в цялото ни многообразие“[70]. Тези думи потвърждават позицията, че когато става въпрос за изграждането на бъдещето на Европа, лидерите на Европейския съюз (ЕС) поставят нови измерения за ролята на образованието и обучението.

Настоящите времена изискват европейското ни общество и икономика да бъдат по-сплотени, приобщаващи, цифрови, устойчиви, екологосъобразни и издръжливи, а гражданите да намират лична реализация и благосъстояние, да бъдат подготвени да се адаптират и работят на променящия се пазар на труда, както и да се ангажират с активно и отговорно гражданско участие, е записано в Резолюция на Съвета относно стратегическа рамка за европейско сътрудничество в областта на образованието и обучението с оглед на европейското пространство за образование и отвъд него (2021-2030)[71]. Ключът към постигането на това е в образованието. То е от решаващо значение не само за конкурентоспособността на Европа, но и за сближаването на европейските общества, за бъдещето на всеки един техен гражданин и на Съюза като цяло. Затова то е поставено сред основните приоритети на ЕС.

Въпреки че всяка държава членка носи отговорност за своята система за образование и обучение, Европейския съюз (ЕС) играе важна подпомагаща роля. Държавите са тези, които носят отговорността за управлението и функционирането на своите образователни системи. Те се съобразяват с националните особености и с традициите в обучението в своята страна. ЕС играе важна поддържаща и координираща роля, насърчава сътрудничеството и обмена на добри практики между държавите членки, с които те допълват националните усилия и реформи[72].

През последните години ЕС отделя все по-голямо внимание за насърчаване на качество и приобщаване в образованието, за премахване на пречките пред обучение и учене през целия живот за всички свои граждани. Той, заедно с държавите членки, се стремят да подобряват образователните резултати и да преодоляват недостига на умения, да насърчават към европейските ценности, към спазване и защита на правата на човека и правата на детето, и укрепва културата на човешките права.

---

[70] Жан Клод Юнкер на срещата на лидерите в Гьотеборг, 14 ноември 2017 г.

[71] Резолюция на Съвета относно стратегическа рамка за европейско сътрудничество в областта на образованието и обучението с оглед на европейското пространство за образование и отвъд него (2021-2030) 2021/C 66/01.

[72] European Commission: Directorate-General for Education, Youth, Sport and Culture and TNS Political & Social, [Directorate-General for Education, Youth, Sport and Culture, TNS Political & Social], *The European education area – Report*, Publications Office, 2019.

1. Европейско пространство за образование

1.1. Какво представлява Европейско пространство за образование?

Европейското пространство за образование (ЕПО) е споделената визия на страните членки на Съюза и на Европейската комисия (ЕК) за бъдещето на образованието и обучението в ЕС. Тази инициатива помага на държавите да си сътрудничат, да работят заедно за изграждането на висококачествени, иновативни, приобщаващи и устойчиви образователни и обучителни системи. За учащите се ЕПО позволява да продължат образованието си в чужбина, като свободното движение е гарантирано, а квалификациите и резултатите от това обучение да бъдат признавани. За работещите в системата на образование – лесно да си сътрудничат, да общуват по различни образователни и културни направления, отвъд гранични затруднения. За гражданите на ЕС – личностно, социално, и културно развитие, както и възможности за заетост в целия Европейски съюз.

Изграждането и утвърждаването на ЕПО се основава на сътрудничеството в областта на образованието и обучението, което подпомага развитието на тези системи в държавите членки, така че Европа да бъде „континент, където ученето или работата в друга страна от Съюза да се превърне в нещо общоприето и където владеенето на два чужди езика, освен майчиния език, е норма. Континент, където хората имат силно чувство за своята идентичност като европейци, за европейското културно наследство и неговото многообразие“[73]

Европейското пространство за образование е реално общо пространство за всички граждани на ЕС, предоставящо качествено образование и учене през целия живот отвъд границите. То е пространство за образование, допринасящо за изграждане на по-устойчиви и приобщаващи национални системи за образование и обучение, като подкрепя и насърчава дейности, осигуряващи:



Фиг. 1. Европейско пространство за образование

а) личностна, социална и професионална реализация на всички граждани, чрез мобилност, признаване на дипломи и квалификации, изучаването на езици, дигитална грамотност;

б) насърчаване на европейските и демократичните ценности, равенството, социалното сближаване, правата, активното гражданство и междукултурния диалог;

в) устойчив икономически просперитет, зеления и цифровия преход и пригодността за заетост. /фиг.1/

[73] https://education.ec.europa.eu/education-levels/higher-education

1.2. Кога и защо се създава Европейско пространство за образование?

Европейското пространство за образование е резултат на десетилетия сътрудничество в областта на образованието на ниво ЕС. В **Римската декларация** от март 2017 г. лидерите на Европа поемат ангажимент за работа към постигане на „Съюз, в който младите хора получават най-доброто образование и обучение и могат да следват и да намират работа навсякъде на континента“[74].

За първи път идеята за създаване на Европейското пространство за образование е изложена от Европейската комисия и подкрепена от европейските лидери на първата **Социалната среща на върха на ЕС**, проведена 17.11.2017 г. в Гьотеборг, Швеция. На нея вниманието е насочено към възползване от нови възможности за посрещане на общите предизвикателства за пазарите на труда и моделите за благосъстояние на днешния и утрешния ден. Изтъква се, че образованието и обучението имат решаващо значение за изграждането на приобщаващи и сплотени общества и за поддържането на европейската конкурентоспособност, с което те за първи път се поставят в центъра на европейската политическа програма. На срещата Европейският парламент, Съветът и Комисията обявяват **Европейски стълб на социалните права** – социални цели на ЕС за предоставяне на нови и по-ефективни права на гражданите и приспособяването на европейския социален модел към предизвикателствата на 21 век[75]. Това предполага подпомагане на справедливи и добре функциониращи пазари на труда и социални системи, постигане на положително въздействие върху живота на хората в краткосрочен и средносрочен план, и за оказване на подкрепа за изграждането на социална Европа, справедлива, приобщаваща и пълна с възможности Европа на 21-ви век. Комисията призовава, че в общ интерес на всички държави членки е използването на пълния потенциал на образованието и културата като двигатели за създаване на работни места, икономически растеж и социална справедливост, както и средство за изпитание на европейската идентичност в цялото ѝ разнообразие[76].

Оттогава Европейският съюз полага усилия за създаване на Европейско пространство за образование, основано на сътрудничество в областта на образованието и обучението с оглед изграждане на доверие и взаимно разбирателство, базирани на общи цели. Стартира се с общи инициативи и подкрепи за реформи на националните образователни и обучителни системи, чрез разработване на инструменти на ниво ЕС и насърчаване на взаимното обучение и обмена на добри практики. Те са заложени в работната програма „Образование и обучение 2010“[77]. Очертават се незабавни действия в три приоритетни области:

- Реформиране и инвестиране в ключови сектори на обществото, основано на знанието;
- Развитие на стратегиите за учене през целия живот;
- Установяване на сплотена европейска рамка за образование и обучение.

---

[74] https://www.consilium.europa.eu/bg/press/press-releases/2017/03/25/rome-declaration/

[75] https://www.consilium.europa.eu/bg/policies/social-rights-eu/

[76] Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите, Приносът на Европейската комисия към срещата на лидерите в Гьотеборг, 17 ноември 2017 г.

[77] Education and Training 2010 work programme. P6_TA(2008)0625.

Определя се необходимостта от сътрудничество между заинтересованите страни и съгласувани политики за създаване на ефективна учебна среда. Тази рамка се развива с набор от нови приоритети за европейско сътрудничество в областта на образованието и обучението, представени в „Образование и обучение на ЕС 2020“[78]. Комисията залага на това, че образованието и културата могат да бъдат важна част от развитието на умения за бъдещето, критично мислене и медийна грамотност, на фона на застаряваща работна сила и подкрепено от дезинформацията разпространение на популизъм и ксенофобия.

Търсят се решения на разнообразни предизвикателства. С нарастването на студентската мобилност в европейските висши учебни заведения се появяват затруднения от признаване на проведените периоди на учене в други страни, поради несъответствия в техните национални системи за висше образование, отличаващи се със структурата на образователните степени и различни академични традиции. Това провокира министрите на министерски конференции да вземат решения за по-голяма съгласуваност на системите за висше образование в Европа. Сорбонската декларация (1998) и декларацията от Болоня (1999) са първият отговор на националните правителства на предизвикателствата, произтичащи от мобилността на европейските студенти и висшисти. Те поставят основите на създаването на **Европейско пространство за висше образование (**ЕПВО), което да улесни мобилността на студентите и персонала, и висшето образование да стане по-приобщаващо и достъпно, привлекателно и конкурентоспособно. Всички държави, които се включват в инициативата за изграждане на Европейско пространство за висше образование, се съгласяват до 2010 г.:

- Да въведат система за висше образование, състояща се от три цикъла за сравними образователни степени— бакалавър, магистър и доктор.
- Да гарантират взаимното признаване на квалификациите и периодите на учене в други университети в чужбина с въвеждане на системата на Европейската система за трансфер и натрупване на кредити (ECTS), като мерни единици на студентската заетост и специално приложение към дипломата.
- Да въведат система за осигуряване на европейски измерения на качество на предоставяното образование, за да се повиши целесъобразността на ученето и преподаването.
- Да отстранят съществуващите препятствия пред свободното движение на студенти и преподаватели в европейската зона[79].

Тези реформи са гарант към изграждане на доверието, необходимо за успешна учебна мобилност, за трансгранично академично сътрудничество и взаимно признаване на периоди на обучение в друга страна и квалификации, придобити в чужбина. Повишаването на качеството и целесъобразността на ученето и преподаването е с особен акцент. В края на посочения период се констатира, че изпълнението на тези реформи е неравномерно в 48-те участващи държави. С препоръката на Съвета държавите членки се приканват да

[78] ET 2020 strategic framework for European cooperation in education and training

[79] Тази инициатива получава името Болонски процес. В него се включват 48 държави, т.е. и страни, които не са държави членки на ЕС.

поемат политически ангажимент да предприемат стъпки за въвеждане на автоматично признаване до 2025 г.[80].

По-амбициозно Европейско пространство за висше образование до 2020 г. министрите на образованието на 48-те страни начертават в **Парижкото комюнике**,[81] в което се посочват приоритетните дейности в тази област за следващите години. Целта му е да увеличи мобилността на студентите и персонала благодарение на общи конкретни инструменти като Европейската система за трансфер на кредити, структурирането на обучението в трите цикъла и осигуряването на качество на висшето образование. Комюникето подчертава необходимостта от подобряване на прилагането на основните ценности, особено демокрацията, тъй като стандартите на висшето образование носят идеи за мир и свобода!

Европейското образователно пространство се основава на споделена визия на държавите участнички и Комисията. Неговият успех зависи от сътрудничеството и ангажимента ѝм към тази визия. През септември 2020 г. Комисията очертава обновената си визия за изграждане на Европейското пространство за образование до 2025 г. (фиг. 2).



Фиг. 2. Изграждане на Европейското пространство за образование до 2025 г.

Като консолидира текущите усилия, тя доразвива Европейското образователно пространство по шест измерения, за да се постигне значителна промяна в равенството, резултатите и устойчивостта на образованието и обучението в Европа – качество, приобщаване и равенство между половете, екологичен и цифров преход, преподаватели, висше образование и по-силна позиция на Европа в света.

---

[80] Препоръка на Съвета от 26 ноември 2018 г. относно насърчаването на автоматичното взаимно признаване на квалификациите за висше образование и за завършен гимназиален етап на средно образование и квалификациите по обучение и на резултатите от периоди на учене в чужбина, ОВ C 444, 10.12.2018 г.

[81] Paris Communiquй, Paris, 21th February 2019

На 26 февруари 2021 г. Съветът приема резолюция относно **стратегическа рамка за Европейско сътрудничество в областта на образованието и обучението за периода 2021–2030 г.**[82]. Тя предоставя насоки и ръководни принципи за структурата на управление на стратегическата рамка, така че работата, която ще се извършва в този контекст, да може да бъде насочвана и координирана[83]. Тази стратегическа рамка е основният инструмент за подкрепа, прилагане и по-нататъшно развитие на Европейското пространство за образование. Тя обхваща системите за образование и обучение с интегриран подход и приобщаващ начин в цялостната перспектива за учене през целия живот. Подкрепя реформите в образованието и обучението от иновативна гледна точка, надграждайки върху минали постижения, като същевременно напълно зачита принципа на субсидиарност и многообразието на националните образователни системи на държавите членки на ЕС.

Целта е европейското сътрудничество да обхване преподаването, обучението и ученето на всички нива – формално, неформално и информално – от образованието и грижите в ранна детска възраст до обучението за възрастни, включително професионалното образование и обучение и висшето образование, наред с това и в цифрова среда, и в комбинация от съгласуваност и гъвкавост.

Залага се Европейското пространство за образование да се изгражда в синергия с Европейската програма за умения, обновената политика на ЕС за професионално образование и обучение (ПОО) и Европейското изследователско пространство (ЕИП), за да се оползотворят знанията и да се подобри възстановяването и просперитета на Европа въз основа на споделени принципи на приобщаване, мобилност и иновации. Тези предприети дейности ще насърчават плавния преход от училище към академичните среди, професионално образование и обучение и работа, и ще направят ученето през целия живот реалност. Те също така ще насърчават култура на равенство между половете на работното място и ще спомогнат за борбата с расизма и всички форми на дискриминация.

По-нататъшното укрепване и постигане на Европейско пространство за образование до 2030 г. става политическа цел на нова рамка за европейско сътрудничество в образованието и обучението. Тя се базира на 5-те стратегически приоритети и приоритетни области, посочени в Резолюцията на Съвета от 2021 г., а имено:

1. Подобряване на качеството, равнопоставеност, приобщаване и успех за всички в образованието и обучението.

2. Превръщане на ученето през целия живот и мобилността в реалност за всички.

Залага се допълнителен напредък чрез осигуряване на гъвкавост между различните форми и равнища на образование и обучение, както и валидиране на неформалното и информалното учене.

3. Подобряване на компетентностите и повишаване на мотивацията в образователната професия. Подкрепят се инициативи като европейските академии за учители, които стартират с програма „Еразъм+“. Те ще улеснят

[82] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX:32021G0226%2801%29

[83] Тя улесни реакцията на образователната и обучителната общност на пандемията от Covid-19.

изграждането на мрежи, обмена на знания и мобилността между институциите, като предоставят на учителите и обучителите възможности за учене на всички етапи от техните кариери, споделяне на добри практики и новаторски педагогически методи, което ще даде възможност за взаимно обучение в европейски мащаб.

4. Укрепване на Европейското висше образование. Работата ще продължи в рамките на процеса от Болоня, като същевременно се създават допълнителни и по-силни полезни взаимодействия с Европейското научноизследователско пространство. Включват се нови форми на по-задълбочено сътрудничество, установяване на транснационални съюзи, създаване на повече възможности за мобилност, насърчаване на научните изследвания и иновациите, и пълното разгръщане на инициативата за европейските университети. Тя включва партньорски висши училища от различни държави, които предлагат общи програми, предоставяни съвместно в рамките на междууниверситетски центрове и издаване на общи дипломи. Така студентите могат да учат в няколко държави и да получават най-съвременни знания и умения, необходими за 21-ви век. Идеята е тези европейски университети да допринесат за насърчаване на върхови постижения в качеството и конкурентоспособността на висшето образование, както и за утвърждаване на европейските ценности.

5. Подпомагане на екологичния и цифровия преход в и чрез образованието и обучението. Екологичният и цифровият преход са основният акцент в програмата на Съюза за следващото десетилетие. Преходът към екологично устойчива, кръгова и неутрална по отношение на климата икономика, както и към един по-цифровизиран свят, ще имат значително социално и икономическо въздействие и въздействие върху заетостта.

Успехът на отворения метод на координация между държавите членки, който напълно зачита националните прерогативи, като същевременно предлага отворен форум за взаимно обучение и обмен, създавайки взаимно доверие и потенциално вдъхновявайки и подкрепяйки националните реформи, изисква едновременно политически ангажимент от страна на държавите, силно ръководство на министрите на образованието (Съвет) и ефективни методи на работа на европейско ниво.

Ефективните и ефикасни инвестиции в образованието и обучението са предпоставка за повишаване на качеството и приобщаващия характер на системите за образование и обучение и за подобряване на образователните резултати, както и за стимулиране на устойчив растеж, подобряване на благосъстоянието и изграждане на по-приобщаващо общество.

Сътрудничеството в изграждането на Европейското пространство за образование изисква последователен и постоянен диалог. Вследствие на коронавирусната криза дистанционното обучение и учене заема централно място в образователните практики в ЕС. Излизането от извънредното положение разкрива неотложна нужда от подобряване на цифровото образование и по-дългосрочен подход към цифровото образование и обучение като стратегическа цел за постигането на висококачествено преподаване и учене в цифровата ера.

Комисията предлага нови инициативи, повече инвестиции и по-силно сътрудничество на държавите членки, за да се помогне на всички европейци, от всички възрасти, да се възползват от многото възможности за образование и

обучение, предлагани от ЕС. Тя приема нов **План за действие в областта на цифровото образование (2021-2027 г.)**, отразяващ поуките, извлечени от коронавирусната криза, и полагащ основите на високоефективна екосистема за цифрово образование, позволяваща да се придобият по-добри цифрови умения, необходими за цифровата трансформация. Планът не се ограничава до формалното образование. В него има два дългосрочни стратегически приоритета: 1. Да се насърчи развитието на високоефективна екосистема за цифрово образование и 2. Да се подобрят цифровите умения, нужни за цифровата трансформация. Те са подкрепени със заложени 14 действия, набор от инициативи за висококачествено, приобщаващо и достъпно цифрово образование в Европа.

Планът за действие представлява призив за предприемане на действия за по-тясно сътрудничество между държавите членки на европейско равнище, както и със заинтересованите страни и между тях, за да станат системите за образование и обучение напълно пригодни за цифровата ера. Той посочва как заедно държавите могат да създадат Европейско пространство за образование, основаващо се на свободата на учащите се и преподавателите да учат и да работят в целия континент, както и на свободата на институциите да се сдружават помежду си в Европа и извън нея.

Инициативите за реализиране на Плана са насочени към постигане на поприобщаващо училищно образование, както и подобряване на успеваемостта в училище. Те ще спомогнат да се доразвие мрежата от европейски университети и да се подобрят връзките между институциите за образование и обучение. Ще бъде постигнат синергичен ефект между усилията за създаване на Европейско пространство за образование и Европейската програма за умения, обновената политика за професионалното образование и обучение и европейското научноизследователско пространство.

За да се засилят сътрудничеството и обменът в областта на цифровото образование, осъществявани на равнището на ЕС, Комисията създава **Европейски център за цифрово образование**[84]**,** който насърчава съвместните действия и постигането на синергичен ефект между свързаните с цифровото образование политики, създава мрежа от национални консултантски услуги и задълбочава диалога между заинтересованите страни, включително учители, учащи, институции и разработчици на политики, като предоставя ресурси, инструменти и платформи за обмен на знания от публичния и частния сектор.

През 2025 г. Европейската комисия публикува пълен доклад за Европейското пространство за образование[85]. Въз основа на тази оценка Съветът преразглежда стратегическата рамка и я адаптира към реалността и нуждите на ЕПО, съобразявайки се с всички важни развития в Европейския съюз.

---

[84] https://kmeta.bg/suzdavat-evropejski-centur-za-cifrovo-obrazovanie/

[85] Доклад на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и комитета на регионите, относно междинната оценка на стратегическата рамка на европейското пространство за образование за периода 2021—2030 г., Брюксел, 30.6.2025

1.3. Инструменти за изграждане на Европейското пространство за образование

Изграден е **официален уебсайт** на Европейския съюз за Европейско пространство за образование[86], който предоставя обстойна и актуална информация за всичко относно сътрудничество и възможности в ЕС.

Програма „Еразъм+“ [87] е най-важната инициатива на Европейския съюз в областта на образованието и младежта и е определяна като най-успешната европейска програма. С общ бюджет от над 28 милиарда евро, което е два пъти повече от финансирането на предишната програма, „Еразъм+“ позволява на над 10 милиона души да учат, да се обучават, да получават работен опит или да извършват доброволческа дейност в друга страна в периода 2021-2027.

Дейностите, свързани с поканите по нея са: Училищно образование; Професионално образование и обучение; Младеж; Изграждане на капацитет (ВО) Изграждане на капацитет (ПОО) Изграждане на капацитет (спорт) Изграждане на капацитет (младеж); Образование за възрастни; Партньорства; Висше образование; Жан Моне; Европейски университети; ECHE; Erasmus Mundus; Международни региони; Спорт (непрофесионален).

Инициативата DiscoverEU[88]**,** която вече е част от програмата „Еразъм+“, дава възможност на 18-годишните граждани на ЕС с помощта на безплатна карта за пътуване да опознаят Европа докато учат. Пътувайки предимно с влак (има изключения за участниците, които живеят на остров или в отдалечен район), те опознават Европа и нейното разнообразие. Над 430 000 млади хора са се възползвали да научат повече за европейската култура и история, да създадат нови приятелства и да подобрят езиковите си умения.

В рамките на инициативата „**Европейски университети**“[89] в цяла Европа съществуват 73 алианса, в които участват почти 650 висши училища. Тези университети си сътрудничат в областта на съвместните дипломи, научни изследвания и мобилност, като създават по-интегрирана среда за европейското висше образование. Пълноправни партньори в консорциумите от „Европейски университети“, одобрени по програма „Еразъм+“, са българските висши училища Софийският университет „Св. Климент Охридски“, Техническият университет – София, Университетът за национално и световно стопанство – София, Нов български университет – София и Висшето училище по агробизнес и развитие на регионите – Пловдив.

eTwinning[90] стартира през 2005 г. в резултат на препоръка от Европейската комисия да бъде създаден инструмент, който да насърчи комуникацията по електронен път между училищата в Европа, както и да помогне учителите да развият своите ИКТ и езикови умения, като използват специално създадения за това портал – https://school-education.ec.europa.eu/bg. От 2022 г. Европейската платформа за училищно образование European School Education Platform. https://school-education.ec.europa.eu/bg става новият дом на платформата eTwinning.

---

86 https://education.ec.europa.eu/bg
87 https://erasmus-plus.ec.europa.eu/
88 https://youth.europa.eu/discovereu_bg
89 https://education.ec.europa.eu/education-levels/higher-education/european-universities-initiative
90 https://school-education.ec.europa.eu/en/etwinning

Инвестициите по **Европейски социален фонд плюс** (**ЕСФ+)**[91], за всеки 7-годишен програмен период, се определят от държавите членки и Европейската комисия, в чиито програми подробно са описани националните и регионални приоритети. Тези програми очертават как ресурсите по ЕСФ+ да бъдат използвани за справяне с конкретни предизвикателства. В рамките на този фонд е включено финансиране в областта на образованието и уменията за университети, асоциации и неправителствени организации.

Мрежата Euroguidance[92] предоставя структура за сътрудничество в областта на ориентирането през целия живот на европейско ниво и по този начин подкрепя по-дългосрочното стратегическо развитие на образованието, обучението и заетостта в Европа, насърчава международната мобилност чрез кариерно ориентиране и насърчаването на европейското измерение в предоставянето на услуги за ориентиране през целия живот. Това включва непрекъснато предоставяне на информация и обучение на специалистите по ориентиране, както и целенасочено разработване на продукти и услуги, за да се отговори по-добре на бъдещите изисквания на Европейската общност за практики, политики и изследвания в областта на ориентирането.

Мрежата „Евридика“[93] предоставя информация и анализи относно европейските образователни системи и политики. Тя подпомага основно лицата, ангажирани с формулиране на образователната политика на национално, регионално и местно ниво, както и на работещите в европейските институции. Основният акцент е представянето на информация за структурата и организацията на образованието в Европа на всички нива.

От 1990 г. **мрежата Eurodesk**[94] предлага информация, целенасочена и подходяща за младите хора за техните европейски възможности. Работи с голямо разнообразие от програми и партньори за насърчаване на възможностите за мобилност в цяла Европа.

Европейска студентска карта[95] улеснява мобилността на студентите и ускорява дигиталната трансформация във висшето образование**.** Чрез нея студентите могат бързо и сигурно да удостоверяват своя статут навсякъде в Европа и да получават достъп до разнообразни услуги – от университетски библиотеки и кампусни ресурси до обществения транспорт и други обществени услуги. Платформата ESC Router (ESC-R) позволява на висшите училища и други организации да издават и управляват Европейски студентски карти, както и да валидират студентския статут на обучаемите в международен контекст. Има каталог на услуги за притежателите на Европейска студентска карта, който предоставя възможност за лесно търсене и достъп до услуги в различни европейски държави.

Инициативата Европейска студентска карта се утвърждава като един от ключовите елементи на Европейското пространство за образование, насърчавайки по-достъпна, по-ефективна и по-устойчива студентска мобилност. Чрез дигитални решения и общи европейски стандарти инициативата допринася за изграждането на единна европейска студентска идентичност и за по-лес-

---

[91] https://european-social-fund-plus.ec.europa.eu/bg
[92] https://euroguidance.eu/
[93] https://national-policies.eacea.ec.europa.eu/
[94] https://eurodesk.eu/
[95] https://router.europeanstudentcard.eu/

ното участие на младите хора в образователния, културния и обществения живот на Европа.

Европас[96] са пет документа по приет за ЕС модел**,** които помагат всеки желаещ да представи уменията и квалификациите си и те да бъдат ясно и лесно разбираеми в Европа – Европас профилът, Езикови умения, Europass мобилност, Приложение към сертификат и Приложение към диплома**.** Той е най-надеждният европейски инструмент за управление на обучението и кариерата на младите хора.

Европейски сертификат за цифрови умения, който удостоверява компетенциите на учащите и професионалистите[97].

С **Плана за действие в областта на цифровото образование**[98] и коалицията „**Образование за климата**“[99] ЕС помага на образователните системи да се адаптират към предизвикателствата на цифровата трансформация и устойчивостта, като предоставя на всички основни умения за 21-ви век.

2. Образование по правата на човека

Как създаваме пространства за образование, за солидарност, за принадлежност, за участие, в среда на засилващи се атаки срещу правата на човека и демократичните ценности? Как изграждаме устойчиви общности?

Устойчивото гражданско общество се изгражда не само чрез знания, а чрез развитие на компетентности, критично мислене, солидарност и практически умения за действие в реална среда. Акцент върху подготовката на подрастващите е не само за трудовия пазар, а и развиване на умения за живота, включващи ценностите на правата на човека. В стратегическата рамка за европейско сътрудничество в областта на образованието и обучението са описани четири стратегически цели, сред които стои целта „утвърждаване на равнопоставеността, социалното сближаване и активното гражданско участие“. Образованието следва да насърчава междукултурните компетентности, демократичните ценности и зачитането на основните права и опазването на околната среда, както и борбата срещу всички форми на дискриминация, като подготвя младите хора за положително взаимодействие с връстниците им с различен произход[100].

Според „Хартата на Съвета на Европа за образование за демократично гражданство и права на човека“ от 2010 г. държавите членки трябва да се стремят да предоставят на всеки гражданин на тяхната държава възможност за образование за демократично гражданство и права на човека.

Равенството, социалното сближаване и активното гражданство трябва да бъдат насърчавани, така че всички граждани, независимо от личните, социалните или икономическите им обстоятелства, да могат да продължат да развиват специфични за работата умения през целия си живот.

Правата на човека отразяват основните негови потребности. По своя ха-

---

[96] https://europa.eu/europass/eportfolio/screen/profile-wizard?lang=bg

[97] https://kmeta.bg/suzdavat-evropejski-centur-za-cifrovo-obrazovanie/

[98] https://education.ec.europa.eu/bg/focus-topics/digital-education/actions/plan

[99] https://education-for-climate.ec.europa.eu/community/

[100] Заключения на Съвета от 12 май 2009 г. относно стратегическа рамка за европейско сътрудничество в областта на образованието и обучението („ЕСЕТ 2020 г.“) 2009/C 119/02. Достъпно на адрес: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX:52009XG0528(01)

рактер те са абстрактни и практични, и са притежание на всички хора (възрастен, младеж или бебе), във всяка страна еднакво и завинаги, неотменими, неделими и взаимозависими. Затова се казва, че правата на човека са универсални. Те въплъщават основните стандарти, без които хората не могат да осъзнаят присъщото си човешко достойнство и не могат да бъдат отнети.

Правата на човека са важни, защото никой човек не може да оцелее сам, а несправедливостите намаляват качеството на живот на лично, местно и глобално ниво.

Основните ценности, залегнали в идеята за правата на човека са две – човешко достойнство и равенство. Правата на човека могат да бъдат разбрани като определящи основните стандарти, необходими за достоен живот и тяхната универсалност произлиза от факта, че поне в това отношение всички хора са еднакви. Не можем и не бива да допускаме дискриминация между хората. Тези две ценности трудно могат да срещнат опоненти и поради тази причина правата на човека получават подкрепата на всяка отделна култура по света, на всяко цивилизовано управление и всяка разпространена религия. Ценностите на правата на човека са вкоренени в мъдростта на литературата, традиционните ценности и религиозните учения на почти всяка култура. Например, индуистките Веди, Вавилонският кодекс на Хамурапи, Библията, Коранът и Аналектите на Конфуций разглеждат въпроси за задълженията, правата и отговорностите на хората. Източници на коренното население на Америка включват кодексите за поведение и правосъдие на инките и ацтеките, както и Конституцията на ирокезите.

Основните права и свободи на всички хора като универсални и неделими се постановява във **Всеобщата декларация за правата на човека, приета от ООН на 10 декември 1948 г.** Изготвена и приета като реакция на варварските деяния и нарушаването на човешките права по време на конфликта Втората световна война. Тя има за цел да насърчава всеобщо уважение и зачитане на човешките права, като се стреми към тяхното ефективно признаване и спазване както сред народите и държавите членки на ООН, така и сред народите от територии под тяхна юрисдикция. В нея се подчертава, че правата и свободите не могат да бъдат упражнявани в противоречие с целите и принципите на ООН и че всеки човек има задължения към обществото, за да се осигури свободното и пълно развитие на личността.

Съгласно заложените в декларацията принципи правата на човека са неделими, взаимно зависими и взаимно свързани, т.е. притежаването на дадено право зависи от притежаването на много други права, като никое от тях не е по-значимо от останалите, например правото на участие в управлението и в свободни избори зависи от свободата на словото. Правата на човека са универсални. Те важат еднакво за всички хора по света и по всяко време. Всеки индивид има право да се възползва от собствените си човешки права, независимо от расата или етническия си произход, цвета, пола, сексуалната ориентация, уврежданията, език, религията, политическите или други убеждения, националния и социален произход или друг статус.

Тематично правата на човека могат да бъдат обособени в две основни групи:

а) граждански и политически права – защитават хората от неоправданата намеса на държавната власт и живота на хората. Те гарантират, че гражданите може да живеят безопасно в обществото и да участват в обществения живот.

Затова държавата трябва да защитава и гарантира пълното зачитане на всички граждански и политически права.

б) икономически, социални и културни права – свързани с общото благополучие и държавните органи следва да предприемат необходимите стъпки за тяхното гарантиране и пълно реализиране.

Основният гарант за правата на човека е държавата, която с нейните институции има властта да взема необходимите мерки за защита на човешките права на своите граждани.

2.1. Защо образование по правата на човека?

Правата на човека могат да бъдат отстоявани само чрез информирано и непрекъснато искане от страна на хората за тяхната защита. То трябва да се основава на знание, рефлексия и ценностна оценка.

Как хората биха могли да използват и защитават правата на човека, ако те никога не са били образовани по тази тема?

Безспорен факт е, че образованието по правата на човека (ОПЧ) е ключово за прилагането на правата на човека. За спазване на правата на човека като практика в нашето ежедневие, носителите на права трябва да познават своите права и да притежават отношението и уменията да ги отстояват, а носителите на задължения трябва да познават своите задължения, свързани с правата на човека, и да притежават отношението и уменията да ги зачитат, защитават и изпълняват. Образованието по правата на човека може да се определи като начин за изграждане и укрепване на знанията за тези права, както и необходимите нагласи и умения.

Всеобщата декларация за правата на човека, 1948 г, повдига този въпрос и посочва в преамбюла, че „Всеки човек и всеки орган на обществото... трябва да се стремят чрез просвета и образование да съдействат за зачитане на тези права и свободи“, а в чл. 26 дава на всеки правото на образование, което трябва да „засили спазването на правата на човека и основните свободи“. Това „образование е насочено към пълното развитие на човешката личност и към укрепване на зачитането на правата на човека и основните свободи. То насърчава разбирателството, толерантността и приятелството между народите, расовите или религиозните групи и подпомага дейността на Организацията на обединените нации за поддържане на мира“.

Конвенцията на ООН за правата на детето, приета на 20 ноември 1989 г., утвърждава човешките права на всички деца и задължава държавите да ги защитават. Член 28 от нея гласи, че „Училищната дисциплина се прилага по начин, съответстващ на достойнството на детето. Образованието трябва да бъде насочено към развитието на личността, талантите и способностите на детето, зачитането на правата на човека и основните свободи, отговорния живот в свободно общество, разбирателството, толерантността и равенството, развитието на уважение към околната среда“.

Образованието по правата на човека се счита за неразделна част от правото на образование. Както е посочено от Комитета по правата на детето в неговия общ коментар № 1, „образованието, на което всяко дете има право, е такова, предназначено да осигури на детето житейски умения, да засили способността му да се ползва с пълния набор от права на човека и да насър-

чава култура, която е пропита с подходящи ценности на правата на човека“ (параграф 2). Такова образование „е за всяко дете незаменим инструмент за неговите усилия да постигне в хода на живота си балансиран, съобразен с правата на човека отговор на предизвикателствата, които съпътстват период на фундаментални промени, предизвикани от глобализацията, новите технологии и свързаните с тях явления“ (параграф 3).

През 1993 г. **Световната конференция по правата на човека** обяви образованието по правата на човека като фактор от „съществено значение за насърчаване и постигане на стабилни и хармонични отношения сред общностите и за стимулиране на взаимното разбирателство, толерантност и свобода.

Общото събрание на ООН прие на 19 декември 2011 г. **Декларация на ООН за образованието и обучението по правата на човека**. Тя описва образованието по правата на човека като: всички видове образователни, обучителни, информационни и учебни дейности, които допринасят за... предотвратяването на нарушения и злоупотреби с правата на човека чрез предоставяне на знания, умения и разбиране на хората и развиване на техните нагласи и поведение, за да им се даде възможност да допринесат за изграждането и насърчаването на универсална култура на правата на човека“.

Глава 1 от нея представя историята и предисторията на образованието по правата на човека и неговите педагогически произходи, за да се установи какво е от основно значение за създаването на учебна среда, благоприятстваща образованието по правата на човека.

Върховният комисар на ООН по правата на човека, наред с други отговорности, координира образователните и информационните програми на ООН в областта на правата на човека[101].

Европейската Харта за образование за демократично гражданство и човешки права, 2010 г., на Съвета на Европа, определя образованието по правата на човека като образование, обучение за повишаване на осведомеността, информация, практики и упражненията, които чрез предоставяне на учащите на знания, умения и разбиране и развитие на техните нагласи и поведение имат за цел да позволят на учащите се да допринесат за изграждане и защита на универсална култура за правата на човека в обществото, с оглед насърчаването и защитата на правата на човека и основните свободи.

Политиката в насърчаването на правото на образование по правата на човека е ясно посочена в приоритетите за **младежката политика на Съвета на Европа**, един от които е „Права на човека и демокрация“, прилаган със специален акцент върху:

- осигуряване на пълноценно упражняване на човешките права и човешкото достойнство от страна на младите хора и насърчаване на техния ангажимент в това отношение;
- насърчаване на активното участие на младите хора в демократичните процеси и структури;
- насърчаване на равни възможности за участие на всички млади хора във всички аспекти на ежедневието им;
- ефективно прилагане на равенството между половете и предотвратяване на всички форми на насилие, основано на пола;

[101] Резолюция 48/141 на Общото събрание на ООН

- насърчаване на обучението и действията за повишаване на осведомеността сред младите хора по въпросите на околната среда и устойчивото развитие;
- улесняване на достъпа на всички млади хора до информация и консултации.

Европейското сътрудничество в обучението по правата на човека се осъществява чрез партньорско обучение и дейности по партньорско консултиране, чрез конференции и семинари, работни срещи, форуми на високо равнище или експертни групи, работни групи, проучвания и анализи, сътрудничество по интернет и по целесъобразност, с участието на имащи отношение заинтересовани страни.

2.2. Какво е образованието по правата на човека?

Образованието по правата на човека може да се определи като образование, обучение и информация, насочени към изграждане на универсална култура на правата на човека. Ефективното образование по правата на човека не само насърчава знанията за правата на човека и механизмите, които ги защитават, но също така развива умения и нагласи, които дават възможност на учащите се да предприемат действия: да насърчават, защитават и прилагат правата на човека в ежедневието.

Със своите договори Европейският съюз гарантира зачитането на неговите основни ценности: мир, свободи, правата на човека, демокрацията, равенство и върховенство на закона. „Европа трябва да бъде европейска“ заявява Де Гол. Тази тафтология не е само риторика. В нея се съдържа философията, принципите и целите на една политика. Една политика, която трябва да бъде насочена към образование и възпитание в европейска принадлежност, европейски дух и съзнание за съхранение на европейските ценности, както и разбиране, че гражданите на ЕС са основна негова ценност.

Фокусът върху ценностите се отразява в образование, ориентирано към ценността на правата на човека. Ценностната ориентация, каквато и да е тя, е въпрос на вътрешна потребност. Ценностите и нагласите не се налагат с принуда. Ценностите, които водят до поведение на уважение към достойнството и защита на правата на човека, на отговорност за своите действия, не могат да бъдат преподавани като теоретично знание. Те трябва да бъдат възприети чрез преживявания в различни ситуации и осмисляне на собствения опит, т.е. в процеса на учене всеки обучаем да влезе в контакт със собствените си чувства, да може да изследва поведението си, да направи свои интерпретации на това, което се случва и да обмени с другите участници мисли, мнения, идеи, да се създаде среда за преживяване на наученото.

Всички дейности в това обучение са базирани на методите на активно учене, при които на обучаемите не просто се предоставя информация, а те участват, изследват, обсъждат, анализират, задават въпроси. Тази методика им позволява да развиват ключови компетенции и умения; да формират свои собствени мнения, да повдигат въпроси и да получат по-задълбочено разбиране на представените проблеми; да имат необходимото пространство, за да се ангажират емоционално и да разсъждават върху своите нагласи. Използваните активни методи включват достойнството и равенството като неразделна част от образователната

практика и водят до разбиране, преживяване и приемане на човешките права като мироглед. Динамиката на образователния процес спомага за развиване на умения, формиране на ценностни нагласи у учащите, така че те да могат да прилагат ценностите на правата на човека в живота си и да предприемат действия, самостоятелно или с други, за насърчаване и защита на тези права.

Следвайки европейските ценности, образованието по правата на човека се определя като недискриминационно и приобщаващо, със специално внимание към уязвимите групи.

Независимо колко интересни и игрови могат да бъдат подбрани методите и дейностите в обучението по правата на човека, от съществено значение е то да бъде достоверно.

Образование по правата на човека следва да е комплексно – да предоставя не само знания за правата на човека и за механизмите, които ги защитават, но и да изгражда уменията, необходими за насърчаване, защита и прилагане на правата на човека в ежедневието. Това образование трябва да стимулира нагласи и поведение, необходими за отстояване на правата на човека за всички членове на обществото и да формира компетентност върху правата на човека като начин на поведение, като начин на живот. То включва индивидуалния процес на обучаемите за откритие на правата на човека, разбирането и приемането ѝм, и прилагането ѝм в ежедневието на отделния индивид.

Само с пълна осъзнатост, разбиране и уважение към правата на човека можем да се надяваме да развием култура, в която те се уважават, а не се нарушават. Следователно правото на образование по правата на човека все повече се признава като човешко право само по себе си.

Задачата на обучението по човешки права е да помага на хората да придобият необходимите знания, умения и нагласи, за да могат да изградят култура на човешките права, да създават свят с формирана култура за права на човека**.** Това е култура, която зачита правата на всички и самите права се спазват; култура, при която хората разбират своите права и отговорности, разпознават нарушенията на човешките права и да предприемат дейности, за да защитят правата на другите. Това е култура, при която правата на човека са толкова важна част от живота на хората, както езика, обичаите, изкуствата, традициите и връзките с определено място. Култура, при която човешките права се изучават, признават, уважават и прилагат в живота, и която включва борбата за тяхното отстояване и защита. Без признаване и уважение винаги ще има нарушения.

Образованието по правата на човека, като всеки образователен процес, включва три измерения на обучението; знания, умения и нагласи или ценности, известни като „Таксономии на Блум“ (Бенджамин Блум). С тях Блум предизвиква учителите да се стремят към по-холистична форма на образование, която е по-полезна за учащите и има по-голямо въздействие върху тях. Образование, в което правата на човека се изучават, разбират, изживяват и се действа в тяхната защита и отстояване.

Преподавателите по правата на човека трябва да прилагат трите измерения на обучението, когато определят целите на обучението и като разработват и прилагат образователни програми и гарантират, че програмата обхваща всички измерения. Разбира се, обучаемите няма да могат да придобият всеобхватни познания за всички инструменти за правата на човека или всич-

ки умения, необходими за прилагането им, нито пък ще могат да променят всичките си нагласи. Преподавателят ще трябва да избере върху какво да се съсредоточи и какво да пропусне, в съответствие с целите на обучението и потребностите от обучение, както и произхода на участниците. По този начин тези точки на обучение винаги трябва да бъдат фокусирани и допълнително насочени в съответствие с фокуса на провежданата образователна единица/сесия и те също трябва да отразяват особеностите на обучаемите, като произход, възраст и ниво на познания.

Методите и формата на организация на образователния процес по правата на човека следва да водят до разбиране на уникалния характер на човешкия род. В декларацията на ООН за правата на човека е изразено, че то е образование относно, образование чрез и образование за човешки права. Това означава образование:

а) Относно правата на човека – включва предоставяне на знания и разбиране на нормите и принципите на правата на човека, ценностите, които са в основата им и механизмите за тяхната защита;

В много отношения обхваща това, което в измеренията на обучение на Блум се нарича знание, въпреки че могат да се намерят и някои препратки към умения и ценности/нагласи.

б) Чрез правата на човека – включва учене и преподаване по начин, който зачита правата както на преподавателите, така и на учащите;

Това означава, че преподавателят трябва да гарантира учебната среда и методи на обучение, които зачитат и насърчават правата на човека на практика.

в) За правата на човека – включва овластяване на хората да се ползват и упражняват своите права и да уважават и защитават правата на другите.

Отнася се до постигане на целта да се даде възможност на учащите да действат въз основа на наученото.

Образованието по правата на човека следва да насърчава ценности, вярвания и нагласи, които насърчават всички хора да отстояват своите права и тези на другите. Да развива разбиране за общата отговорност на всеки да превърне правата на човека в реалност във всяка общност. Да подобрява общественото разбиране за правата на човека и правата на детето и укрепва културата на човешките права.

Сигурността на европейския континент не може да се предвиди без приноса на образованието по правата на човека и демократичното участие.

V. Европейските ценности в глобалния правен ред

1. Глобалният правен ред – космополитизъм и плурализъм

1.1. Защо глобален, а не международен?

Международната система на универсално споделяни ценности е отразена в Устава на Организацията на Обединените нации. Космополитният критерий на членството на всички държави в света е ключовата брънка между държавите и международната общност. Нещо повече, Уставът на ООН служи като извор на вдъхновение за основните ценности на международната общност. Правата на човека и основните свободи са формулирани като една от целите (чл. 1, т. 3, Устав на ООН) и са базирани на липсата на дискриминация, подобно на начина, по който суверенното равенство и самоопределението са заложени като принципи на отношенията между държавите. Така равноправието и свободата в най-общ смисъл са червената нишка на всеки един глобален или регионален ред, основан на правото.

Традиционното разбиране за космополитното е свързано с международните отношения, т.е. взаимодействията между държави и нации. В последните десетилетия, обаче, космополитното постепенно осъществява преход към глобално, т.е. надхвърля границите на държавите и стига до равнището на отделния индивид. Така човекът се превръща в центъра на глобалния правен ред[102]. Оттук, категории, които традиционно се асоциират с държавата, се трансформират в т. нар. човешко-центрични категории – например сигурността, разбирана като гарантиране на оцеляването на държавата, се надгражда с човешката сигурност, която вече се изразява в гарантиране на развитието на индивида.

1.2. Как е подреден редът?

В рамките на системата на ООН уредбата на човешките права се осъществява чрез т. нар. Международна харта за правата, по примера на Английската харта за правата от края на XVII век, която овластява поданиците на монарха като граждани с определен кръг права и така ограничава абсолютната власт на Короната. Международната харта за правата след края на Втората световна война не е единичен акт, а процес на последователно приемане на международни актове, които постъпателно разширяват (от Всеобща декларация за правата на човека през 1948 г. към двата пакта – Пакт за граждански и политически права и Пакт за икономически, социални и културни права през 1966 г.) и задълбочават обсега на защита към въпроси на развитието. В допълнение, от институционална гледна точка, Икономическият и социалният съвет на ООН разгръща сложна система за прилагане на правата, които се включват

[102] Rafael Domingo. “The Global Legal Order”, in: *The New Global Law.* ASIL Studies in International Legal Theory. Cambridge University Press, 2010, p. 123.

в двата пакта, както и в други специализирани конвенции на ООН – например за правата на детето, за премахване на дискриминацията спрямо жените и др. Популяризирането на каузата на човешките права е толкова всеобхватно, че те се интегрират в дневния ред на много специализирани организации, които на пръв поглед изпълняват строго технически задачи, като Световната банка. Освен това, масовите нарушения на човешките права – геноцид, етническо прочистване, военни престъпления и престъпления срещу мира и човечеството – стават обект на наказателно преследване в специални трибунали и в Международния наказателен съд, учредени с резолюции на Съвета за сигурност на ООН.

Системата на глобалните ценности е йерархична и се състои от две нива на подреждане на правилата в зависимост от тяхната задължителност[103]. Първият пласт ценности са **императивни правни норми** (*jus cogens*), които по дефиниция имат действие за всички (ефект *erga omnes*). Това са точно норми, които засягат правата на човека и са признати в нарочни конвенции от мнозинството държави, като забраната на геноцид, на изтезания, на робство или на расова дискриминация. Вторият пласт норми са **незадължителни норми с ефект за всички,** които не са се превърнали в обвързващи за държавите чрез международни договори, а са международни обичайни норми, признати чрез практики за задължителни, като например забраната за употреба на сила.

Първият слой норми, *jus cogens*, са критикувани, че са празен склад, който държавите пълнят чрез своето поведение в международната среда посредством прецеденти. Все пак, съществува консенсус в доктрината, че неизменна част от инвентара на този склад са човешките права. Голяма част от прецедентите между държавите, които се отнасят именно до jus cogens, засягат човешките права[104].

Трябва да се отбележи, че вторият слой норми е характерен за глобалния правен ред. Обяснението за липсата на императивен характер се корени в анархичния характер на глобалния политически ред, т.е. липсата на йерархична власт, която да налага воля над суверенните държави. Глобалният правен ред, в този смисъл, остава плуралистичен, т.е. всяка една суверенна държава може да прилага собственото си разбиране за справедливост чрез правораздавателните си органи. По тази причина е невъзможно учредяването на централизиран международен съд за човешките права, а Съветът за човешките права в рамките на ООН има ограничени правомощия. Нещо повече, глобалният ред за човешките права обикновено има реактивно, а не превантивно действие, т.е. предприемат за мерки за възстановяване на вече нарушени права, например чрез нарочни наказателни трибунали.

Освен че нормите, регулиращи човешките права, се подреждат „пространствено“, те се развиват темпорално. Трите основни категории човешки права, които са получили международноправна уредба, се представят през

---

[103] Erika de Wet. The Emergence of International and Regional Value Systems as a Manifestation of the Emerging International Constitutional Order. *Leiden Journal of International Law*, no. 19, 2006, p. 616, doi:10.1017/S0922156506003499.

[104] Andrea Bianchi. Human Rights and the Magic of Jus Cogens. *The European Journal of International Law*, vol. 19, no. 3, 2008, pp. 491-492, https://doi.org/10.1093/ejil/chn026.

призмата на три поколения – идея на френския юрист от чешки произход Карел Васак, популяризирана на страниците на списанието на ЮНЕСКО „Куриер“ още през 1977 г.[105].

Първото поколение са **гражданските и политическите права**, датиращи още от времето на първите ограничения на репресивната власт на властимащите в Магна Харта в края на XIII в. Те се определят като „негативни“ права, защото изискват защита от злоупотреба – например телесна неприкосновеност. Ако трябва да отнесем първото поколение права към конкретна общочовешка ценност, която е и европейска ценност, това е **свободата**.

Второто поколение права са **икономическите, социалните и културните права**. Те се определят като „позитивни“ права, защото предполагат активност от страна на държавата или гражданското общество, за да бъдат придобити или осъществени – например образование. Все пак, има непоследователност в тази категория права – икономическите и част от социалните права отговарят на определени материални потребности, докато друга част от социалните права и културните права откликват на нематериални нужди и стремежи. Ако трябва да отнесем второто поколение права към конкретна общочовешка ценност, която е и европейска ценност, това е **равенството**.

Третото поколение права са **колективните права** – например чиста околна среда или мир. Те са отговор на критиката на незападните култури за същностния индивидуализъм на първите две поколения права. Все пак, следва да се отчете, че културните права по-скоро попадат в графата на колективните права. Освен това, екологичните права често се наричат „междупоколенчески“, защото се опитват да поправят несправедливост, причинена от предишно поколение, с оглед на благоденствието на бъдещите поколения и така усложняват още повече концепцията за поколения. Ако трябва да отнесем третото поколение права към конкретна общочовешка ценност, която е и европейска ценност, това е **солидарността**.

Може да забележим асоциацията с лозунга на Френската революция „Свобода, равенство, братство“[106], която си остава автентично западно постижение на еманципацията на човека и гражданина, т.е. претенцията за универсалност остава оборима. Нещо повече, всяка една типология на правата противоречи логически на концепцията за тяхната неделимост. Освен това, „поколенческото“ разделение носи заблуждаващо внушение за приоритет на първото поколение права.

Опит за преодоляване на тези погрешни възприятия представлява класификацията на норвежкия изследовател на мира Йохан Галтунг, който етикетира поколенията права с цветовата гама – съответно синьо, червено и зелено[107]. Този тип обозначаване, обаче, влече със себе си друг проблем – всеки един от тези цветове се асоциира с конкретна политическа идеология – съ-

---

[105] Karel Vašák. Human Rights: A Thirty-Year Struggle: the Sustained Efforts to give Force of law to the Universal Declaration of Human Rights. *UNESCO Courier*, no. 11, 1977, pp. 29–32, https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000074816.
Spasimir Domaradzki, Margaryta Khvostova & David Pupovac. Karel Vasak's Generations of Rights and the Contemporary Human Rights Discourse. *Human Rights Review*, no. 20, 2019, pp. 423–443, https://doi.org/10.1007/s12142-019-00565-x.

[106] Jim Ife. "Human Rights Beyond the "Three Generations", in: *Activating Human Rights*, edited by Elisabeth J. Porter, Baden Offord. Bern: Peter Lang, 2006, p. 29.

[107] Johan Galtung. *Human Rights in Another Key Paperback*. Oxford: Polity, 1994, 192 p.

ответно либерализъм, социализъм и екологизъм. В този смисъл, цветовото етикетиране е доста подвеждащо (например икономическите права също се свързват с либерализма), а може да бъде и поляризиращо. Поради това всяка една обобщаваща подредба е приблизителна.

Матрица на човешките права през призмата на ценностите (по Васак/Галтунг):

Критерий на разграничение	***Темпорален: поколения***	***„позитивно – негативно“***	***„индивидуално – колективно“***	***Пространствен: равнище на закрила***	*Ценности*
Граждански и политически права	Първо	негативни	индивидуални	Национално/ глобално	**Свобода**
Икономически, социални и културни права	Второ	позитивни	индивидуални + колективни	Национално/ глобално	**Равенство**
Колективни права	Трето	позитивни	колективни	глобално	**Солидарност**

1.3. Кому служат правата?

Независимо от факта, че обхватът на човешките права достига до коренното население, а включването на определени основни права в дневния ред на държави и международни организации се случва именно в рамките на местните общности, възприятието за космополитен ред на ценности не е всеобщо споделено. Основанията се търсят на две плоскости – първата е културологично-антропологична, а втората е политическа. Антрополозите отхвърлят универсалния характер на човешките права по две причини – първата е, че правата на човека са етноцентрични, което означава, че зависят от местните специфики, а не от западното разбиране за тях; втората е, че правната рамка възлага закрилата на държавите, които най-често са нарушителите на правата[108]. Политолозите също са релативисти, но поради моралния релативизъм в поведението на държавите твърдят, че естественото право гарантира правата на индивида спрямо държавата независимо от културните специфики, а в зависимост от контекста на националния интерес на съответната държава[109]. Така първият тип аргументи подкрепят плурализма на колективните права, а вторият – на индивидуалните, макар подобно разграничение да се оказва отвлечено от реалността, в която индивидуалните и колективните права се взаимосвързани чрез ценностите.

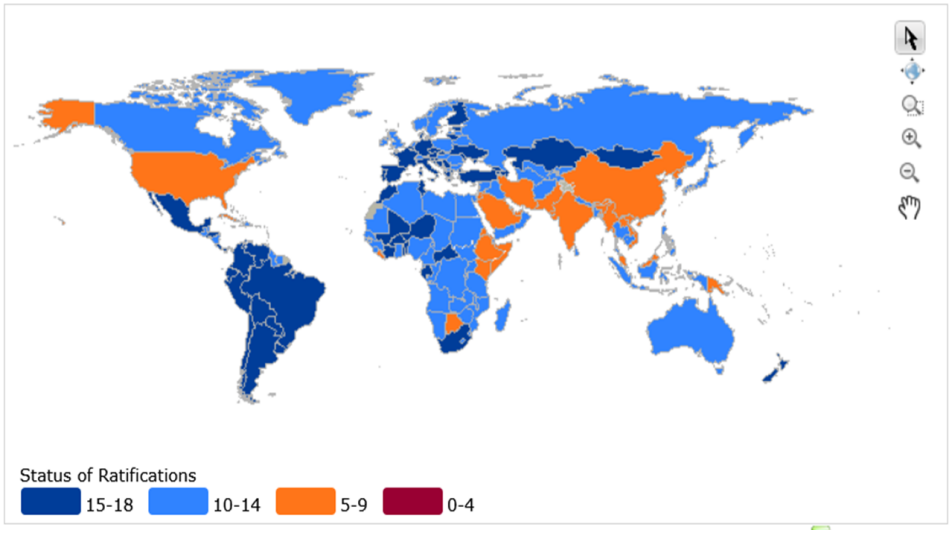
Едно сравнение на ратификацията на 18 международни договора, направено от Службата на Върховния представител на ООН по човешките права, показва недвусмислено, че европейските държави (държави членки, кандидатки и от Европейското икономическо пространство) са тези, които са ратифи-

[108] Ellen Messer. Pluralist Approaches to Human Rights. *Journal of Anthropological Research*, vol. 53, no. 3, 1997, pp. 293-294, https://www.jstor.org/stable/3630956.

[109] Jack Donnelly. “International Human Rights: Universal, Relative or Relatively Universal?” in: *International Human Rights Law. Six Decades after the UDHR and Beyond*, edited by Mashood A. Baderin & Manisuli Ssenyonjo, 1st edition, Routledge, 2010, pp. 31-48.

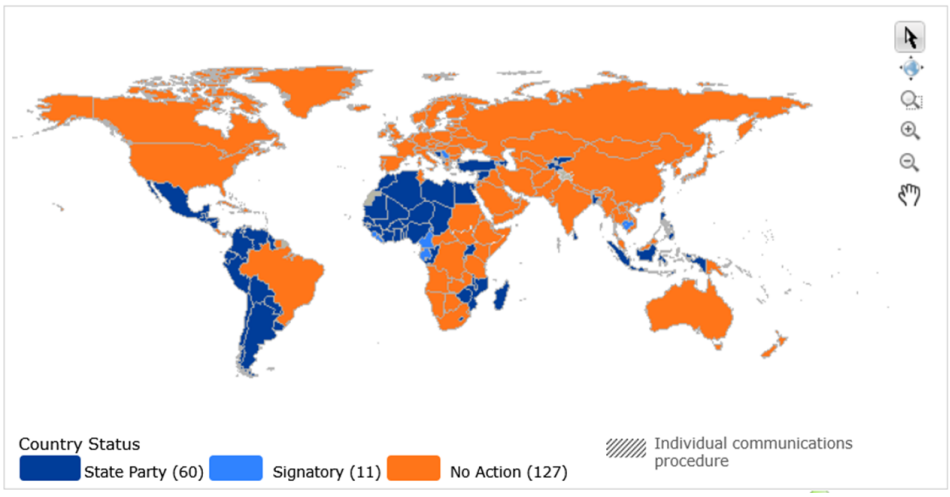
цирали най-много международни договори – между минимум 13 (България) и всички 18 (Босна и Херцеговина). Друго монолитно пространство с голям обхват на ратификации (между 14 и 18) е Латинска Америка. Следователно европейският дух на ценностите, въплътени в тези правни актове, е естествен стимул те да бъдат превърнати в правно обвързващи ангажименти за съответните западни държави.

Ratification of 18 International Human Rights Treaties

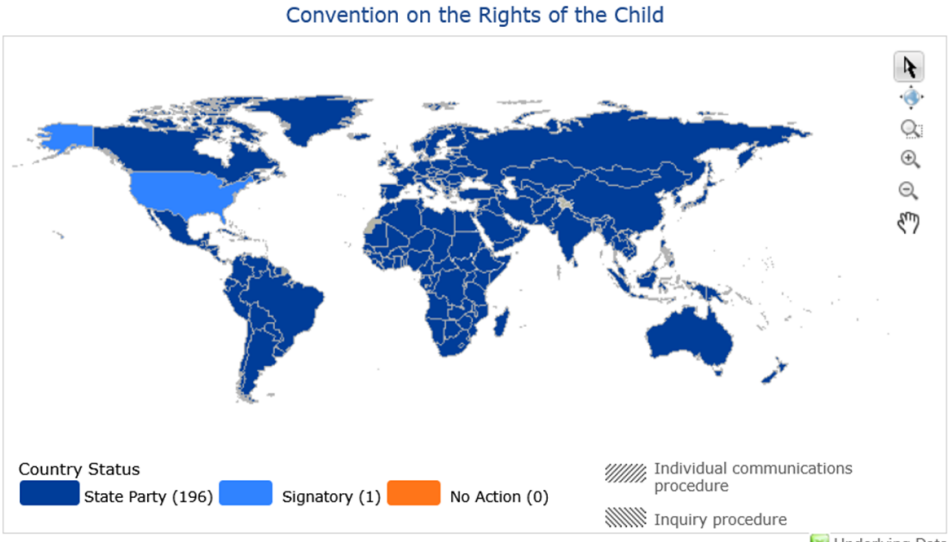


Тази закономерност обаче не е абсолютна, както демонстрира съпоставката на два отделни международни договора. Международната конвенция за правата на работниците мигранти и техните семейства е ратифицирана от под 1/3 от държавите в света (60). Тази група социални права не са възприети от западните държави (в Европа, Северна Америка и Австралия), които са най-големите реципиенти на мигранти от държавите, на свой ред ратифицирали конвенцията (от Магреба, Западна Африка и части от Латинска Америка), защото избират да запазят свободата на движение на хора само в рамките на интеграционния съюз или държавите, но не и цялата световна общност.

International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families



Количественият анализ на ратификациите на международните договори чрез интерактивните карти на Върховния комисар на ООН за човешките права,[110] освен че разбива клишето за широкото възприемане на прогресивните идеи за социалните права, също така потвърждава някои консервативни стереотипи за други видове права. Така Конвенцията за правата на детето, която по първоначално допускане изглежда като да може да постигне глобален консенсус за това, че детето е модерна висша ценност за всички държави и народи по света, в крайна сметка изненадва с факта, че единствената държава, която е подписала, но не е ратифицирала конвенцията поради религиозни и други съображения, е САЩ.



Накратко, картографията на глобалния правен режим разкрива, че съществено развитие той получава в рамките на регионални режими за защита на основните права. Докато в Африка и Южна Америка тази закрила е по-скоро последица от развитието на универсалния режим, то в Европа (Съвета на Европа и Европейския съюз) постиженията на закрилата се превръщат в стандарт за следване (benchmark) на европейски ценности.

2. Европейският ценностен ред – комунитаризъм и солидарност

Европейският съюз започва да се отваря навън с промотирането на ценности след края на Студената война, тъй като до този момент ги развива като свободи на движение в рамките на вътрешния пазар. До падането на Желязната завеса европейската интеграционна общност все още се занимава с преодоляване на дилемите на сигурността вътре в самата нея и спрямо нея – т.е. дебатът е дали тя е **гражданска сила**, която може да упражнява влияние в международната политика по невоенен начин, без употреба на принуда или намеса. След началото на разширяването на Източна Европа през 90-те години на XX в. Европейският съюз става доста по-деен в ангажиментите си към мира, а от началото

[110] United Nations Human Rights Office of the High Commissioner: *Status of Ratification Interactive Dashboard*, https://indicators.ohchr.org/.

на XXI в. И към проблемите на развитието.

Европейската глобална стратегия (EUGS, 2016[111]) маркира този ценностен преход. Тя възниква в резултат на консенсус след продължителни дискусии във външнополитическите кръгове на ЕС, като първоначално е възприета от експертите по политиките по развитието, следвайки сходни тенденции в рамките на Организацията на обединените нации[112]. Глобалната стратегия предлага демократична устойчивост в политиките на ЕС, т.е. запазването на стабилността и на общностно, и на глобално ниво. За гарантиране на стабилността ЕС разчита на универсалните стандарти, а именно – закрила на правата на човека, спазване на принципите на мира, демократичното управление и законността. Накратко, от 10 години насам, Европейският съюз систематично надгражда гражданската сила (която е присъща на доста миролюбиви държави по света) с нормативната сила (която е уникална за интеграционната общност).

Нормативната сила на ЕС е въведена и преосмисляна в академичния дебат като движещата сила зад ценностно-базирания подход на ЕС[113]. Тя включва различни техники на убеждаване, легитимиране и задаване на ролеви модели в международната политика. Именно поради ценностната си същност този нормативен външнополитически подход на ЕС е тълкуван като „*силата на доброто*“ в конфликтни ситуации[114]. С цел да „формира разбиране за онова, което е нормално в международните отношения“[115], Европейският съюз прилага регулативна рамка и институционални механизми, за да гарантира спазването на фундаменталните ценности като свобода, равенство и солидарност. В чл. 21 ДЕС е посочено, че Съюзът се ръководи в своите действия на международната сцена от принципи, които са вдъхновили именно неговото собствено създаване, развитие и разширяване, което от своя страна демонстрира честност на мотивацията за действие.

Първо, нормативната сила на ЕС е **идейна** сила, т.е. тя не произтича от материални фактори, а се опира на рационалното обяснение и е силен реторически инструмент. Второ, нормативната сила на ЕС се характеризира като **легитимна** и се изразява в етично оправдаване, т.е. насърчава общочовешки принципи, които са императивни съгласно автономния правен ред на ЕС и съгласно международно право (като Устава на ООН, Международната харта за правата, Заключителния акт от Хелзинки). Трето, нормативната сила на ЕС се осланя на **емоционално въздействие** – например следване на положителен пример на престиж или посочване на негативен пример на срам[116].

---

[111] *A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*, 2016, https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eugs_review_web_0.pdf.

[112] Ana E. Juncos. Resilience as the new EU foreign policy paradigm: a pragmatist turn? *European Security* 26, no. 1, 2016, p. 3, https://doi.org/10.1080/09662839.2016.1247809.

[113] Ian Manners. Normative power Europe reconsidered: beyond the crossroads. *Journal of European Public Policy* 13, no. 2, 2006, pp.182-199, https://doi.org/10.1080/13501760500451600.

[114] Michelle Pace. "The EU as a 'Force for Good' in Border Conflict Cases?," in *The European Union and Border Conflicts: The Power of Integration and Association*, Thomas Diez, Mathias Albert, and Stephan Stetter, eds. Cambridge: Cambridge University Press, 2008, p. 203, https://doi.org/10.1017/CBO9780511491337.008.

[115] Ian Manners. Normative power Europe: A contradiction in terms? – *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, no. 2, 2002, p. 239, https://doi.org/10.1111/1468-5965.00353.

[116] Manners, цитиран и интерпретиран от: Lisbeth Aggestam. "The World in Our Mind: Normative Power in a Multi-Polar World", in: *Normative Power Europe in a Changing World: A Discussion*. Andrй Gerrits, ed. The Hague: Netherlands Institute of International Relations Clingendael, 2009, p. 31.

Нормативната сила на ЕС се апробира в поведението на Съюза, като всяко едно действие на глобалната сцена се пречупва през призмата на „**принципния прагматизъм**“ – умел баланс между егоистичните интереси на държавите членки и общочовешките ценности на интеграционната общност. В условията на глобални заплахи от традиционен и нетрадиционен характер се наблюдава и оспорване на нормативната същност на глобалния ред поради различните възприятия за това какво е правилно, както установихме по-горе в разсъжденията за ценностния плурализъм. Именно в такъв контекст е ключово за ЕС да запази стабилността си като „принципен актьор“[117] във формулирането, тълкуването и прилагането на принципите, първо у дома, а след това навън. Практически инструмент в тази посока е политиката на поставяне и изпълнение на условия (**условността**).

У дома, Европейският съюз като наднационална интеграционна общност се сблъсква с проблеми при прилагането на **ценността „законност“** (правосъдие/справедливост). Някои неотдавнашни или още актуални към средата на 2026 г. процеси в държави членки като Унгария, Словакия и България поставят темата за отстъплението от стандартите на правовата държава, които сами по себе си са предпоставка за присъединяването към ЕС и са в основата на автономния правен ред, на който доброволно се е подчинила всяка държава членка. Спазването на споделените общи ценности е условие за упражняването на всички права, които Договорите предоставят в полза на държавите. Ролята на ЕС не се изчерпва с преразпределяне на бюджетни средства за постигането на стратегически цели чрез структурните и инвестиционните фондове, а в съхраняването и укрепването на европейските ценности именно посредством взаимосвързаността на държавите членки. Когато съществуват основателни притеснения, че не се спазва и утвърждава правовата държава като основополагаща ценност на ЕС, спояваща сътрудничеството между държавите членки, институциите на ЕС, в рамките на предоставените им правомощия, са длъжни да намерят подходящо средство за гарантиране на върховенството на правото. Такъв инструмент е установеният механизъм за общ режим на обвързаност с условия за защита на бюджета на Съюза[118]. От практическа гледна точка, спазването на Хартата на основните права на ЕС се следи стриктно именно чрез прилагането на Плана за възстановяване и устойчивост, базиран на Многогодишната финансова рамка, като така се прилага легитимният аспект на нормативната сила на ЕС; от принципна гледна точка, съблюдаването се осъществява чрез Годишен доклад за върховенство на правото,[119] който се възползва от емоционалната сила на посочването на положителните примери за следване или отрицателните примери за избягване.

Навън, Европейският съюз заедно със САЩ „произвеждат“ около 80 % от

---

[117] Nathalie Tocci. “What Is a Strategy?”, in: *Framing the EU Global Strategy*. Palgrave Studies in European Union Politics. Palgrave Macmillan, Cham., 2017, https://doi.org/10.1007/978-3-319-55586-7_4.

[118] Мартин Бъбаров. Приемането на механизъм за общ режим на обвързаност с условия за защита на бюджета на Европейския съюз като средство за защита на правовата държава. *IUS ROMANUM*. *Ait Magister In memoriam Theodori Piperkovi.* 1/2024, pp. 585-616, https://www.ceeol.com/search/article-detail?id=1270358

[119] Вж. например Доклад за върховенство на правото на ЕС за 2026 г.: *2026 Rule of Law Report*, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/annual-rule-law-cycle/2026-rule-law-report_en

международните норми и стандарти, които регулират глобалните пазари; за ЕС този регулативен феномен се обозначава с нарочен термин: „**Брюкселски ефект**“[120]. Изглежда сякаш Брюкселският ефект е ограничен от географския и функционалния контекст на прилагането на нормативната сила. Логичното обяснение за това е двояко. Първо, ЕС не може да разчита на военна сила, за да постигне недвусмислен практически резултат, а ако прибегне до нея, ще обезсмисли предназначението на нормативната сила. Второ, ЕС може да постигне трайни практически резултати в своята политика спрямо държави, с които е близък, включително географски, а спрямо останалите те ще останат ограничени. Освен това, нерядко Брюкселският ефект става обект на критика, когато твърде голямото бюрократизиране на процеса и вторачването в технически детайли, вместо в общите принципи, може да снижи привлекателността на нормативната сила на ЕС. Практиката показва обаче, че ЕС надскача тези лимити на нормативната си сила, разчитайки на честността и чисто човешкото припознаване в посланието за ценностите и принципите на учредителните договори и Хартата на основните права. Три примера илюстрират тези тенденции, а свръзката между тях са децата като ценност.

Пример 1. Споразуменията за свободна търговия разкриват легитимната сила на ценността „свобода“ в търговските отношения с трети страни. На двустранно равнище, споразуменията за свободна търговия с трети страни поставят като условия насърчаването на устойчивото развитие, спазване на човешките права, доброто управление и върховенство на правото. Задачата е чрез подобни споразумения търговските отношения да бъдат закрепени в регулативна рамка, базирана на принципите на прозрачност, включване и взаимност. Дългосрочният ефект е посредством защита на икономическите интереси на ЕС да бъдат гарантирани и свободите на гражданите на интеграционната общност. Целта на ЕС не е само да генерира нетно благосъстояние от търговските си връзки с трети държави, а да осигури индивидуалното благосъстояние за гражданите като набор от социални предпочитания, например социална защита или екологични стандарти[121].

ЕС се стреми да сключва всеобхватни споразумения от гледна точка на засяганите въпроси, базирани на т. Нар. Клауза за човешките права (а в някои случаи демокрацията и законността) като част от съществените елементи на съответното споразумение. Условността може да е в двата полюса – положителна, която предлага икономически печалби в замяна на политически прогрес, например облекчаване на визов режим, и, отрицателна, която налага икономически щети при неизпълнение на условия, например забрана за пътуване. По този начин ефективността на принципния прагматизъм се измерва с това доколко е покрита условността (т.е. изискванията за покриване на стандарти) с реално действие.

Легитимирането на споразуменията за свободна търговия на ЕС с трети страни посредством условност се разминава драстично с подхода на авторитарни режими като този в Китай. От една страна, ЕС диференцира обхвата на споразуменията, като с най-голяма дълбочина на предвижданата либерали-

[120] Anu Bradford. “The EU as a Regulatory Power.” In: *Connectivity Wars*, edited by Mark Leonard. European Council on Foreign Relations, 2016, http://www.jstor.org/stable/resrep21667.20.

[121] Jan Zielonka. Europe as a Global Actor: Empire by Example? – *International Affairs*, 84, no. 3, 2008, p. 481, http://www.jstor.org/stable/25144812.

зация с тези със стратегически партньори като Канада, Южна Корея, Украйна, Молдова[122]. От друга страна, стратегически партньори като САЩ и Канада следват примера на ЕС да включват клаузи, свързани с човешките права, в търговските си споразумения.

Споразумението за свободна търговия с Индия се разглежда като свидетелство за сблъсъка на нормативната сила на човешките свободи с пазарната логика на максимизация на печалбите. Защитата на икономическите и социалните права се случва в рамките на структурните ограничения на двата пазара на труда, които се характеризират с безработица, но в различни мащаби на заплащане и разходи, както и с различни секторни специфики като регулациите. В този смисъл свободата на конкуренцията е поставена под въпрос именно поради тези структурни изкривявания от евентуален социален дъмпинг, наред с предизвикателствата за колективните права, произтичащи от мобилността на работната ръка, нейната квалификация и възнаграждения, вкл. Закрила на уязвими групи като децата, както и екологичните ефекти[123].

Пример 2. Програмите за хуманитарна помощ на ЕС показват емоционалната сила на ценността „солидарност“. ЕС инкорпорира клаузата за човешките права и демокрацията през бюджетната рамка на Съюза чрез различни програми или с отделяне на процент от съответната оказвана помощ, с което се превръща в най-щедрия донор в тази сфера. Заедно с държавите членки ЕС приема Европейския консенсус за развитието през 2017 г. като част от отговора му на Дневния ред за устойчивото развитие 2030 и Целите за устойчиво развитие на ООН. По този начин Европейският консенсус демонстрира солидарността и споделената визия за глобално развитие. Той интегрира икономическото, социалното и екологичното измерение на устойчивото развитие. Приносният момент е връзката с европейските политики за развитие, които включват както мир и сигурност, така и хуманитарна помощ[124].

Зад оказването на хуманитарна помощ могат да стоят различни мотиви, като солидарността е само един от тях – такива могат да бъдат общи интереси или просто егоистичен интерес на една или няколко държави. Последната мотивация често е обвързана със страхове за сигурността и е насочена към стратегически реципиенти на хуманитарна помощ[125]. В противовес на това, обаче, в последните години се наблюдава и тенденция за транснационална солидарност, не само институционализирана наднационална солидарност – гражданите на ЕС се чувстват овластени да показват съпричастност в условия на криза, например спрямо украинските бежанци от 2022 г. насам, чрез съвместни усилия в общността, отдолу нагоре (частни инициативи по предоставяне на подслон, заетост и под.).

Децата във въоръжените конфликти са обект на специална закрила от страна на ЕС. В актуализираните през 2024 г. „Насоки за децата и въоръже-

---

[122] Michael Sampson, Tom Theuns. Comparing Chinese and EU trade agreement strategies: lessons for normative power Europe? *International Relations*, volume 39, no 1, 2023, https://doi.org/10.1177/00471178231153554

[123] Charlotte Thomas. EU–India: Questioning the Grey Areas of the Free Trade Agreement. *The French Institute for International and Strategic Affairs (IRIS)*, 9 February 2026, https://www.iris-france.org/en/euindia-questioning-the-grey-areas-of-the-free-trade-agreement/

[124] *European Consensus on Development*, https://international-partnerships.ec.europa.eu/policies/european-development-policy/european-consensus-development_en

[125] Iliana Olivié, Aitor Pérez. “Solidarity and Security in the EU Discourse on Aid”, in: *Aid Power and Politics*. 1st Edition, Routledge: 2019, 18 pp.

ните конфликти“[126] ЕС припомня, че правата на детето са приоритет, заложен в Хартата на основните права, в Плана за действие за човешките права и демокрацията 2020-2027 и в Насоките за насърчаването и защитата на правата на детето[127]. Децата са автономни носители на права, за които важат всички европейски ценности като човешко достойнство, равенство, правосъдие, но също така са предвидени някои специфични принципи за тях – най-добрият интерес на детето, закрила на уязвимите, закрила на жертвите в конфликти, забрана за причиняване на вреда, чувствителност за травмите. Всички предвидени мерки са структурни (превантивни или възстановяващи), системно интегрирани и свързани с местното участие, т.е. овластяването на децата. Неслучайно именно правата на децата в конфликти са в тясна корелация с 16-тата Цел за устойчиво развитие на ООН: мирни и инклузивни общества.

Оперативните мерки в условията на реални конфликти се опират на отрицателната условност, т.е. налагането на санкции при масово неспазване на правата на детето. Такъв е случаят със санкционирането на над 130 физически и юридически лица, съдействали на Русия в отвличането на десетки хиляди деца от Украйна в рамките на пълномащабната война и принуждаването им да сменят идентичността си с цел осиновяване, т.е. асимилация и военизирано превъзпитание[128]. Това усилие е част от Международната коалиция за връщане на украинските деца, с което се демонстрира глобално съпреживяване на болезнената тема за живота, свободата и щастието на децата, независимо чии са и какви са.

Пример 3. Идейната сила на ценността „равенство“ укрепва посредством участието на ЕС в развитието и спазването на международното право и насърчаването на многостранното сътрудничество. Спорен политически момент е фактът, че често нормите на ЕС се разглеждат като алтернатива на другия глобален регулатор, който посочихме по-горе – САЩ. Понякога обаче Брюкселският ефект е не просто паралелен, а противоположен на разбиранията на САЩ за правна уредба в съответната област. Такъв пример е именно разгледаната Конвенция за правата на детето, която не е ратифицирана от САЩ, но е ратифицирана от всички държави членки.

Нещо повече, на наднационално равнище Европейската комисия е разработила подробна рамка за политики през 2021 г., с цел за осигури закрила на всички деца и най-вече достъп до базисни услуги на уязвимите деца. Стратегията на ЕС за правата на детето, Европейската детска гаранция и Платформата за участие са достижения не просто на институциите на Съюза, а на децата, които (близо 10000) са участвали в изготвянето им и участват в прилагането им ежедневно[129].

---

[126] *EU Guidelines on Children and Armed Conflict*, first published 2003, revised 2024, https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/2024/EEAS-EU-Guidelines-CAAC%20v5.pdf

[127] *EU Guidelines for the Promotion and Protection of the Rights of the Child*, 2017, https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/10_hr_guidelines_protection_en.pdf

[128] Council of the EU: *Ukrainian children unlawfully deported and forcibly transferred to Russia: EU sanctions 16 individuals and seven entities*, 11 May 2026, https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2026/05/11/ukrainian-children-unlawfully-deported-and-forcibly-transferred-to-russia-eu-sanctions-16-individuals-and-seven-entities/

[129] European Commission: *The EU Strategy on the Rights of the Child and the European Child Guarantee*, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/rights-child/eu-strategy-rights-child-and-european-child-guarantee_en

Корпоративната социална отговорност е обект на регулиране в Директива от 2024 за дължимата грижа за корпоративна устойчивост[130]. Тя е ориентирана към подобрена закрила на човешките права (най-вече позитивните трудови права) и колективните екологични права, като се стреми да изравни разликите между развити и развиващи се страни в тези стандарти, както и между бедни икономики и богати корпорации. Нарушаването на човешките права се интерпретира като съвременна „публична злина“ като антипод на публичните блага[131]. Подобно на тях, публичните злини не са предмет на конкуренция, защото страданието от нечовешки условия на труд на детето Х не облекчава страданието на детето У в същата фабрика. Освен това, нарушаването на правата има „разливащ се ефект“ върху цялото общество, защото предизвиква неблагоприятни икономически, политически и морални ефекти.

Публичната социална отговорност е обект на насърчаване чрез проекти. Така Проектът „Елиминиране на детския и принудителния труд в производствените вериги на памука, текстила и облеклото: интегриран подход“ (CLEAR Cotton) е израз на многостранното сътрудничество между ЕС и Международната организация на труда (МОТ), която го прилага съвместно с Организацията за прехраната и земеделието (ФАО).[132] Прави впечатление, че предвидените дейности са насочени към образователно включване чрез професионална квалификация на подрастващите и овластяване чрез модела на участие на множество заинтересовани страни (multi-stakeholder).

В заключение, разгледаните примери онагледяват как посредством конкретното дефиниране на принципния прагматизъм като баланс между индивидуалната и общностната полза, между националния и наднационалния интерес, може да се реши главното предизвикателство пред ЕС – а именно: как да бъде етичен лидер в многослойния свят.

---

[130] Directive (EU) 2024/1760 of the European Parliament and of the Council of 13 June 2024 on corporate sustainability due diligence and amending Directive (EU) 2019/1937 and Regulation (EU) 2023/2859 (Text with EEA relevance) PE/9/2024/REV/1, Current consolidated version: 18/03/2026. ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1760/oj

[131] Hadar Yoana Jabotinsky, Roee Sarel. The corporate sustainability due diligence directive: a law and economics evaluation. *npj Climate Action, vol.* 5, no. 55, 2026, 10 pp. https://doi.org/10.1038/s44168-026-00393-z

[132] ILO: *CLEAR Cotton: Eliminating child labour and forced labour in the cotton, textile and garment value chains: an integrated approach*, https://www.ilo.org/projects-and-partnerships/projects/clear-cotton-eliminating-child-labour-and-forced-labour-cotton-textile-and

Мира Кънева
Красимира Василева
Петранка Филева

ЕВРОПЕЙСКИТЕ ЦЕННОСТИ В ХАРТАТА
НА ОСНОВНИТЕ ПРАВА НА ЕС

Българска
Първо издание

Редактори:
Ингрид Шикова
Христо Христев
Велина Тодорова

Формат 60/90/8
Печатни коли 10

Издателство Авангард прима
София, 2026

ISBN 978-619-279-289-3 (мека подв.)
ISBN 978-619-279-290-9 (pdf)