



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 19.5.2016 г.
COM(2016) 265 final

**ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА,
ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И КОМИТЕТА
НА РЕГИОНИТЕ**

Доклад за 2015 година относно прилагането на Хартата на основните права на ЕС

{SWD(2016) 158 final}

1. Въведение

ЕС бе изправен пред редица предизвикателства през 2015 г.: заплахи за сигурността, безпрецедентен наплив на бежанци и мигранти, нарастване на популизма и ксенофобията. Те поставиха на изпитание ценностите и солидарността на ЕС. При такива предизвикателства е от съществено значение да се отстояват общите ценности на ЕС като демокрацията, основните права и правовата държава.

Хартата на основните права на Европейския съюз влезе в сила през 2009 г. Тя се утвърди като важен акт, на който се позовават европейските¹ и националните съдилища. Европейската комисия насърчава нейното спазване във всички действия на ЕС и за тази цел работи в тясно сътрудничество с националните, европейските и международните организации.

В настоящия шести годишен доклад се прави преглед на начина, по който ЕС и неговите държави членки са прилагали Хартата през 2015 г. В основния раздел е представен годишният колоквиум през 2015 г. относно основните права, на който бе обсъдена темата „Толерантност и уважение: предотвратяване и противодействие на омразата към евреи и мюсюлмани в Европа“.

През 2016 г. колоквиумът за основните права ще бъде посветен на въпроса „Плурализъм на медиите и демокрация“. На колоквиума ще се обсъдят връзките между плурализма на медиите и демокрацията в контекста на променящата се медийна среда, характеризираща се с все повече медийна конвергенция и развитието на цифровия единен пазар. Ще бъдат разгледани редица аспекти на плурализма на медиите — от независимостта на медиите и медийното регулиране до въпроси, свързани със свободата на словото и свободата на журналистите. Преди колоквиума ще се проведат консултации с гражданското общество и заинтересованите страни.

2. Прилагане на Хартата във и от ЕС

2.1 Вземане предвид на Хартата във всички области на политиката и по-добро регулиране

В хода на законодателния процес са необходими системни проверки, свързани с основните права, за да се гарантира съответствието на проектите на законодателни актове с Хартата. В програмата на Комисията за по-добро регулиране² са преразгледани съществуващите насоки за подобряване на оценките на въздействието на проектите на законодателни актове и на политики. Програмата за по-добро регулиране има за цел да повиши прозрачността на процеса на вземане на решения в ЕС и да подобри качеството на законодателството. В инструментариума

¹ Общ съд, Съд на публичната служба и Съд (Съд на Европейския съюз).

² По-добро регулиране за постигането на по-добри резултати — Програма на ЕС, COM(2015) 215 final, 19.5.2015 г.

за по-добро регулиране³ е включен контролен лист на основните права, който Комисията ще използва при извършването на оценки. През 2015 г. Комисията организира обучения за конкретни департаменти, за да гарантира, че служителите разполагат с инструменти, чрез които да прилагат подход, основан на основните права, при изработването на политики и законотворчеството.

През септември 2015 г. Европейският парламент прие резолюция относно положението с основните права в Европейския съюз (2013—2014 г.)⁴ В нея са изложени опасения във връзка с положението с отделни основни права в някои държави членки и се призовава за рамка за наблюдение относно спазването на принципите на правовата държава. През юни 2015 г. Съветът прие заключения относно прилагането на Хартата през 2014 г.⁵

2.2. Вземане предвид на Хартата при законодателни действия и действия по политиките

Институциите на ЕС са задължени да спазват Хартата във всички свои действия. За спазването на това задължение следи Съдът на Европейския съюз. През 2015 г. Комисията продължи да осигурява системни проверки на съответствието на своето законодателство и политики с Хартата. Освен това Комисията постигна напредък по законодателни проекти за насърчаване на основните права.

През декември 2015 г. Парламентът и Съветът приеха **пакета за реформи в областта на защитата на данните**⁶. Тези реформи са от основно значение с оглед на защитата на основните права на неприкосновеност на личния живот и защита на личните данни (членове 7 и 8 от Хартата) и представляват основен градивен елемент на **цифровия единен пазар**. Пакетът за реформи се състои от общ регламент относно защита на данните⁷ и директива относно защита на данните⁸, предназначени за полицията и органите на наказателното правосъдие. Директивата ще замени съществуващото законодателство и ще започне да се прилага в началото на 2018 г.

³ http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/toc_tool_en.htm. Вж. инструмент 24 „Основни права и права на човека“, стр. 176.

⁴ 2014/2254(INI), на разположение на адрес: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2015-0286+0+DOC+XML+V0//BG>.

⁵ Резултати от заседанието на Съвета, 23 юни 2015 г., (10228/15), стр. 17.

⁶ Вж. съобщението за медиите на Европейската комисия „Споразумението по предлаганата от Комисията реформа в областта на защитата на данните в ЕС ще стимулира цифровия единен пазар“, достъпно на адрес: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6321_bg.htm.

⁷ Предложение за регламент относно защитата на физическите лица във връзка с обработването на лични данни и относно свободното движение на такива данни (общ регламент относно защитата на данните), COM(2012) 11 final, 25.1.2012 г.

⁸ Предложение за директива относно защитата на физическите лица във връзка с обработването на лични данни от компетентните органи за целите на предотвратяването, разследването, разкриването или наказателното преследване на престъпления или изпълнението на наказателни санкции и относно свободното движение на такива данни, COM(2012) 10 final, 25.1.2012 г.

През 2015 г. Парламентът и Съветът приеха директиви относно **презумпцията за невиновност и правото на лицата да присъстват на съдебния процес**⁹ и относно **специални гаранции за децата по време на наказателни производства**¹⁰. Тези директиви ще насърчат основното право на ефективни правни средства за защита и на справедлив съдебен процес, както и презумпцията за невиновност и правото на защита (членове 47 и 48 от Хартата). **Директивата за правата на жертвите**¹¹ влезе в сила през ноември 2015 г. В нея се установяват обвързващи права на жертвите, включително правото да бъдат признати за жертви и третирани с уважение, тактичност, разбиране, професионализъм и по недискриминационен начин.

Освен това беше приета **Директивата относно мерките за координация и сътрудничество за улесняване на консулската закрила на непредставени граждани на Съюза в трети държави**¹². Директивата посочва по-специално кога и как гражданите на трети държави, които са членове на семейството на граждани на Съюза, могат да получат защита с оглед да се гарантира ефективното прилагане на правото на консулска закрила и правото на зачитане на личния и семейния живот, признато в член 7 от Хартата.

През май 2015 г. Комисията представи **Европейска програма за миграцията**^{13,14}, в която се очертават спешни мерки за по-добро управление на миграцията на равнището на ЕС. Комисията предложи да доразвие политическите насоки на председателя Юнкер въз основа на четири всеобхватни стълба:

1. ограничаване на стимулите за незаконна миграция;
2. управление на границите — спасяване на човешки живот и гарантиране на сигурността на външните граници;
3. Европа е длъжна да закрила — силна обща политика за убежище; и

⁹ Предложение за директива относно укрепването на някои аспекти на презумпцията за невиновност и на правото на лицата да присъстват на съдебния процес в наказателното производство, COM(2013) 821 final, 27.11.2013.

¹⁰ Предложение за директива относно процесуалните гаранции за децата, заподозрени или обвиняеми по наказателни производства, COM(2013) 822 final, 27.11.2013 г.

¹¹ Директива 2012/29/ЕС от 25 октомври 2012 г. за установяване на минимални стандарти за правата, подкрепата и защитата на жертвите на престъпления и за замяна на Рамково решение 2001/220/ПВР на Съвета, ОВ L 315, 25.20.2012 г., стр. 57.

¹² Директива (ЕС) 2015/637 на Съвета относно мерките за координация и сътрудничество за улесняване на консулската закрила на непредставени граждани на Съюза в трети държави и за отмяна на Решение 95/553/ЕО, ОВ L 106, 20.4.2015 г., стр. 1.

¹³ Европейска програма за миграцията, COM(2015) 240 final, 13.5.2015 г.

¹⁴ Настоящият доклад обхваща основните развития през 2015 г. Кратък преглед на цялостния напредък в изпълнението на Европейската програма за миграцията и последните предложения могат да бъдат намерени на следния уебсайт: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/index_en.htm
Информационни фишове могат да бъдат намерени на адрес http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/index_en.htm

4. разработване на нова политика за законна миграция.

Особено внимание бе насочено към спешни действия за предотвратяване на загубата на човешки живот в морето. Това включва предложение за общоевропейска схема за презаселване във всички държави членки, предлагаща 20 000 места за разселени лица, които имат очевидна нужда от международна закрила в Европа¹⁵, и наскоро — предложение относно доброволна схема с Турция за хуманитарно приемане¹⁶.

Предложените инициативи на политиката са от пряко значение за защитата и насърчаването на основните права. Например, по отношение на връщането, Комисията публикува **Наръчник на връщането**¹⁷ в подкрепа на **Плана за действие на ЕС относно връщането**¹⁸ от септември 2015 г. Наръчникът предоставя указания за националните органи, включително за това как да се гарантира, че при всяка операция по връщане напълно се спазват основните права, особено тези на непридружените деца.

Като незабавно действие, за да се помогне на държавите членки, разположени на първа линия, които са изправени пред непропорционален миграционен натиск по външните граници на ЕС, Комисията предложи да разработи **подход на „горещите точки“**. Горещите точки могат да помогнат на държавите членки да защитават по-добре основните права на практика, ако се обединят усилията с цел да са налични достатъчно средства и персонал. След срещата с лидерите на страните от Западните Балкани, състояла се в октомври 2015 г., Комисията следи отблизо развитието по маршрута през Западните Балкани. В изявлението на лидерите Гърция и страните от Западните Балкани се ангажираха да увеличат своя капацитет на приемане, за да се даде възможност за по-добро и по-предвидимо управление на миграционните потоци. За тази цел Комисията предостави както спешна, така и хуманитарна помощ.

Предложението от декември 2015 г. за **регламент за създаване на европейска гранична и брегова охрана** („Агенцията“)¹⁹ също е от значение за гарантиране на основните права. В него се предвижда приемането кодекс на поведение, приложим по отношение на всички операции по граничен контрол, координирани от Агенцията, и на кодекс на поведение за връщането. Служител по основните права следи за спазването на основните права от страна на Агенцията, а чрез механизъм за жалби ще се разглеждат възможни нарушения на основните права по време на оперативни действия. Съвместните операции или бързата гранична намеса биха могли да

¹⁵ Препоръка на Комисията за Европейска схема за презаселване, C(2015) 3560 final, 8.6.2015.

¹⁶ Препоръка на Комисията относно доброволна схема с Турция за хуманитарно приемане, C(2015) 9490, 15.12.2015 г.

¹⁷ Препоръка на Комисията за създаване на общ „Наръчник за връщането“, който да се използва от компетентните органи на държавите членки при изпълнението на задачи, свързани с връщането, C (2015) 6250 final, 1.10.2015 г.

¹⁸ План за действие на ЕС относно връщането, COM(2015) 453 final, 9.9.2015 г.

¹⁹ Предложение за регламент относно европейската гранична и брегова охрана и за отмяна на Регламент (ЕО) № 2007/2004, Регламент (ЕО) № 863/2007 и Решение 2005/267/ЕО на Съвета, COM(2015) 671 final, 15.12.2015 г.

бъдат преустановени или спрени в случай на нарушаване на основните права или неизпълнение на задълженията за международна закрила. Агенцията следва да изготви стратегия за основните права — със специален акцент върху децата, жертвите на трафик на хора, лицата, нуждаещи се от медицинска помощ или от международна закрила, хората, бедстващи в морето, и други лица в уязвимо положение. Общите основни учебни програми за обучение на граничната охрана на Агенцията ще подпомогнат спазването на Хартата.

Пълното зачитане на основните права е един петте водещи принципа на **Европейската програма за сигурност**.²⁰ В нея се подчертава факта, че сигурността и зачитането на основните права не са противоположни, а взаимно допълващи се цели на политиката. Гарантирането на сигурността е съществена предпоставка за защитата и свободното упражняване на основните права. Същевременно всички мерки в областта на сигурността трябва да зачитат основните права и принципа на правовата държава, да са в съответствие с принципите на необходимост, пропорционалност и законност и да предлагат съответни гаранции за осигуряване на отчетност и съдебна защита. Предложенията на Комисията в областта на борбата с тероризма — след атентатите в Париж през ноември 2015 г. — отразяват този подход. Предложението за **директива относно борбата с тероризма**²¹ подчертава значението на зачитането на основните права при транспонирането на наказателноправните разпоредби в националното право. В него се защитават основните права на жертвите и потенциалните жертви. В предложението се криминализират подготвителните действия, като например обучение и пътуване в чужбина за терористични цели, помагачеството, подбuditелството и опита за извършване на терористични актове, както и финансирането на тероризма. С него се цели също така да се гарантира, че всички ограничения на основните права на заподозрените лица и на обвиняемите не надхвърлят строго необходимото, като по този начин се защитават принципите на законност и пропорционалност на престъплението и наказанието (член 49 от Хартата).

Значението на основните права в действията за сигурност е отразено в значението, отдадено на превантивните действия, в контекста на политиките за борба с тероризма. Ответните действия на ЕС срещу екстремизма не трябва да водят до стигматизиране на която и да е група или общност, а да се основават на общите европейски ценности като толерантността, многообразието и взаимното уважение. Програмата за сигурност е насочена към **справяне с първопричините за екстремизма** чрез образование, участие на младежта, междурелигиозен и межкултурен диалог, заетост и социално приобщаване. В нея се откроява значението на

²⁰ Европейска програма за сигурност, COM(2015) 185 final, 28.4.2015 г.

²¹ Предложение за директива относно борбата с тероризма и за замяна на Рамково решение 2002/475/ПВР на Съвета относно борбата срещу тероризма, COM(2015) 625 final, 2.12.2015 г.

борбата с дискриминацията, расизма и ксенофобията, и се очертават основните действия на ЕС в тази област.

Това е отразено и в Декларацията относно популяризирането чрез образование на гражданските и общите ценности — свобода, толерантност и недискриминация („Парижка декларация“)²², след неофициалната среща на министрите на образованието от ЕС на 17 март в Париж. В декларацията се предлага набор от препоръки относно важната роля на образованието за насърчаване на основните ценности, като активно гражданство, взаимно уважение, многообразие, равенство и социално приобщаване, както и предотвратяването на насилническия екстремизъм. Като последващи действия във връзка с Парижката декларация Комисията и държавите членки се договориха относно пакет от нови приоритетни области за сътрудничество на равнището на ЕС до 2020 г.²³.

И накрая, на 19 октомври 2015 г. Комисията организира министерска конференция на високо равнище на тема „Действията на наказателното правосъдие в отговор на радикализацията“ с цел обмен на опит относно предотвратяването на радикализацията в затворите и програмите за превъзпитание на чуждестранни бойци и завърнали се лица. Съвместният ангажимент на държавите членки да действат в тази област бе потвърден в заключенията на Съвета от 20 ноември 2015 г. относно „засилване на действията на наказателното правосъдие в отговор на радикализацията, водеща до тероризъм и насилствен екстремизъм“²⁴.

2.3. Вземане предвид на Хартата при международни споразумения и гарантиране на съгласуваност в областта на правата на човека

Член 21 от Договора за Европейския съюз ръководи външната дейност на Европейския съюз.

В отговор на съвместното съобщение от април 2015 г. „Да запазим правата на човека в центъра на дневния ред на ЕС“²⁵, през юли Съветът прие **Плана за действие на ЕС относно правата на човека и демокрацията (2015—2019 г.)**. В него са изброени повече от 100 действия в областта на правата на човека и демокрацията, подразделени в 34 тематични области²⁶. Като привежда в действие член 21, планът за действие изпълнява ангажиментите в Стратегическата рамка на ЕС относно правата на човека и демокрацията²⁷ и предоставя стимули за ангажирането на всички органи на ЕС и заинтересовани страни, както и за по-добро интегриране на правата на човека във всички външни политики на ЕС. Планираните дейности

²² http://ec.europa.eu/education/news/2015/documents/citizenship-education-declaration_en.pdf

²³ В съвместния доклад за 2015 г. за напредъка в прилагането на стратегическата рамка за европейско сътрудничество в областта на образованието и обучението („Образование и обучение 2020“), която е на разположение на адрес: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015XG1215\(02\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015XG1215(02)&from=EN)

²⁴ <http://www.consilium.europa.eu/bg/press/press-releases/2015/11/20-conclusions-radicalisation/>

²⁵ JOIN (2015) 16 final, 28.4.2015 г.

²⁶ <http://www.consilium.europa.eu/bg/press/press-releases/2015/07/20-fac-human-rights/>.

²⁷ Документ на Съвета от 25 юни 2012 г. (док. ST 11855/12.)

включват разглеждане на проблеми, свързани с правата на човека, при оценката на въздействието на политиките, които биха могли да имат значително въздействие в държави извън ЕС. Планът за действие предвижда действия, свързани с работата на Комисията по отношение на вътрешното спазване на основните права, и по-специално правото на неприкосновеност на личния живот в контекста на рисковете от масово наблюдение, както и по отношение на съдебната реформа, правата на децата, равенството между половете, борбата срещу расизма и ксенофобията, миграцията и борбата с тероризма.

Стратегията на Комисията от октомври 2015 г. „**Търговията за всички**“ определя стъпките, за да се гарантира, че основните права се спазват в ЕС и в държавите извън ЕС²⁸. Тя обхваща правото на регулиране и оценката на въздействието на търговските политики и споразумения върху основните права и правата на човека. Стратегията свързва търговската политика с напредъка в областта на правата на човека в държавите извън ЕС, що се отнася по-специално до детския труд, принудителния затворнически труд и принудителния труд в резултат на трафика на хора и заграбването на земи. Съображения във връзка с правата на човека все по-често се включват в двустранни споразумения за свободна търговия на ЕС и в политиката на ЕС за контрол на износа.

През септември 2015 г. Комисията приключи преговорите по „**Рамково споразумение за защита на данните между ЕС и САЩ**“. Това ще осигури гаранции за защита на личните данни при всяко предаване на лични данни между ЕС и САЩ в рамките на полицейско и съдебно сътрудничество по наказателноправни въпроси. Съгласно споразумението, ако личните данни на граждани на ЕС, които не пребивават постоянно в САЩ, се предават на правоприлагащите органи на САЩ и тези данни са неверни или незаконно обработени, гражданите ще могат да получат правна защита в съдилищата на САЩ²⁹. Това представлява значително подобрение на положението по отношение на съдебната защита в САЩ.

През август 2015 г. ЕС проведе диалог за първи път с Комитета на ООН за правата на хората с увреждания по отношение на прилагането от ЕС на Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания (UNCRPD)³⁰. ЕС беше представен от Комисията, в качеството ѝ на звено на ЕС по

²⁸ Търговията за всички — Към една по-отговорна търговска и инвестиционна политика, 14.10.2015 г., COM(2015) 497 final.

²⁹ Тези права ще бъдат предоставени на гражданите на ЕС в съответствие със Закона за съдебната защита на САЩ от 2015 г. (H.R.1428), който бе приет на 24 февруари 2016 г. и влиза в сила 90 дни след това. Тези права могат да се предоставят на гражданите на която и да било държава, въз основа на критериите, определени в този закон.

³⁰ Комисията провежда редовен диалог с държавите, страни по Конвенцията, въз основа на националните им доклади (или докладите на ЕС) веднъж на няколко години. • Европейската комисия представи първия доклад на ЕС през 2014 г. Вж. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G14/232/64/PDF/G1423264.pdf?OpenElement> ЕС следва да предаде следващия втори и трети периодичен доклад през 2021 г.

силата на Конвенцията. Съответният комитет по Конвенцията прие заключителните забележки през октомври 2015 г. и Комисията заяви своя ангажимент за изпълнението им.

През юли 2015 г. Комисията прие — като част от програмата за по-добро регулиране — **Насоки относно анализа на въздействието върху правата на човека в оценките на въздействието, свързани с търговията**³¹. Те ще способстват за анализ на въздействието на търговските инициативи на политиката върху правата на човека както в ЕС, така и в партньорските държави. Програмата за по-добро регулиране също предвижда оценка на въздействието върху правата на човека на предложенията с външно измерение, като цяло.

2.4 Контрол на институциите на ЕС от страна на Съда на Европейския съюз

В решението си по делото *Schrems*³², Съдът на Европейския съюз **обяви решението на Комисията относно договореността за „сферата на неприкосновеност на личния живот“**³³ **за невалидно**. Това решение представлява решение относно адекватността на защитата съгласно член 25, параграф 6 от Директивата за защита на данните³⁴. Комисията е дала разрешение за предаването на лични данни към трета държава, в този случай САЩ. Тя е констатирала, че има приемливо ниво на защита по силата на националното законодателство и международните ангажименти на САЩ. Предаването на лични данни на сървъри в САЩ от ирландското дъщерно дружество на Фейсбук, разрешено с посоченото заключение за адекватност, беше оспорено пред ирландски съд, по-специално поради разкритията относно масовото наблюдение през 2013 г. от американските разузнавателни служби.

Съдът постанови, че едно решение относно адекватността предполага констатацията на Комисията, че — в съответната държава извън ЕС — съществува равнище на защита на личните данни, което, макар и да не е непременно еднакво, е „по същество равностойно“ на това, гарантирано в ЕС по силата на директивата, както тя се тълкува в светлината на Хартата. Съдът постанови, че решението от 2000 г. относно „сферата на неприкосновеност на личния живот“ не съдържа достатъчно констатации на Комисията относно ограниченията за достъп на публичните органи до данните, предавани на САЩ съгласно решението, и относно наличието на ефективна правна защита срещу подобна намеса. Съдът постанови, че правната уредба, която предоставя на публичните органи общ достъп до съдържанието на електронните

³¹ <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1344>.

³² C-362/14.

³³ Решение 2000/520/ЕО на Комисията от 26 юли 2000 г. съгласно Директива 95/46/ЕО съгласно Директива 95/46/ЕО на Европейския парламент и на Съвета относно адекватността на защитата, гарантирана от принципите за „сфера на неприкосновеност на личния живот“ и свързаните с това често задавани въпроси, публикувани от Департамента по търговия на САЩ.

³⁴ Директива 95/46/ЕО от 24 октомври 1995 г. за защита на физическите лица при обработването на лични данни и за свободното движение на тези данни, ОВ L 281, 23.11.1995 г., стр. 31.

съобщения, трябва да се разглежда като засягаща същността на основното право на зачитане на личния живот. Решението на Съда послужи като допълнителна обосновка за подхода на Комисията от ноември 2013 г. при преразглеждането на договореността за „сферата на неприкосновеност на личния живот“. Комисията се стреми да осигури защита на данните, както се изисква от законодателството на ЕС. През ноември 2015 г. Комисията издаде насоки³⁵ относно възможностите за прехвърляне на данни в контекста на решението по делото *Schrems*. С насоките се определят алтернативни системи за предаване на лични данни към САЩ, докато новата рамка влезе в сила³⁶.

2.5 Европейска конвенция за правата на човека

Комисията продължава да бъде ангажирана с присъединяването на ЕС към Конвенцията. Това присъединяване ще укрепи основните ценности, ще подобри ефективността на правото на ЕС и ще направи защитата на основните права в Европа по-съгласувана. Становището на Съда на Европейския съюз от декември 2014 г., съгласно което Съдът обяви проекта на споразумение за присъединяване от 2013 г. за несъвместим с Договорите, повдигна сложни правни и политически въпроси. След период на размисъл, през който Комисията разгледа най-добрият начин за постигане на напредък, тя, в качеството си на преговарящ от името на ЕС, понастоящем се консултира със специалния комитет, определен от Съвета, по конкретни решения за различните въпроси, повдигнати в становището на Съда.

3. Прилагане на Хартата във и от държавите членки

Под контрола на Съда на Европейския съюз Комисията следи държавите членки да спазват Хартата при прилагането на правото на ЕС. В случай на нарушение тя може да започне процедура за установяване на нарушение. Националните съдии също прилагат Хартата, за да гарантират спазването на основните права от държавите членки. Когато национална юрисдикция има съмнения относно приложимостта на Хартата или правилното тълкуване на нейните разпоредби, тя може — а в случая на национален съд от последна инстанция, трябва — да отправи до Съда на Европейския съюз искане за преюдициално заключение. Това спомага за развитието на свързана с Хартата съдебна практика и засилва ролята на националните съдии в нейното съблюдаване. През 2015 г. националните съдии отправиха 36 запитвания за преюдициално заключение³⁷.

³⁵ COM(2015) 566 final.

³⁶ На 2 февруари 2016 г. Европейската комисия и САЩ постигнаха съгласие по нова рамка за трансатлантически потоци от данни: защита на неприкосновеността на личния живот в отношенията между ЕС и САЩ. На 29 февруари 2016 г. Комисията представи проект на решение относно достатъчната степен на защита, в който са взети предвид изискванията, определени в решението по делото *Schrems*.

³⁷ През 2011 г. в Съда на Европейския съюз бяха подадени 27 искания, позоваващи се на Хартата; 41 през 2012 г. и 2013 г. и 43 през 2014 г. Вж. приложение II „Преглед на подадените през 2015 г. искания за

3.1. Производства за установяване на нарушение

Тъй като разпоредбите на Хартата се отнасят за държавите членки единствено когато те прилагат правото на Съюза, процедура за нарушение относно Хартата може да започне само когато бъде установена достатъчна връзка с правото на ЕС, която задейства приложимостта на Хартата.

Един пример от 2015 г. за процедура за нарушение се отнася до **гарантирането на правото на справедлив съдебен процес при прилагането на Директивата за процедурите за убежище.**

Като последваща стъпка във връзка с втория пакет от мерки за изпълнение на Европейската програма за миграцията, Комисията засили усилията си за осигуряване на пълно прилагане на законодателството на ЕС в областта на миграцията и убежището. Между септември и декември 2015 г. тя прие 49 решения за установяване на нарушение срещу държави членки за неправилно прилагане на законодателството, съставляващо Европейската система за убежище. Те включват дело за нарушение срещу Унгария след промени в законодателството ѝ за в областта на убежището³⁸. Оплакванията се отнасяха до правото на ефективни правни средства за защита, предвидено в член 46 от Директивата за процедурите за убежище, тълкувано във връзка с член 47 от Хартата, по-специално с оглед на ограничения обхват и ефективност на процедурите за обжалване и потенциалната липса на независимост на съдебната власт. Унгария получи официално уведомление на 10 декември 2015 г. Комисията поиска допълнителни разяснения по други нерешени въпроси и ще продължи да поддържа връзка с унгарските власти.

През септември 2015 г. Комисията изпрати допълнително официално уведомително писмо до Гърция относно капацитета на приемане за кандидатите за международна закрила и неприлагането на мерки за гарантиране на приемливи условия за живот и третирането на непридружени деца.

Друго дело бе заведено през април 2015 г. срещу държава членка за дискриминация на ромските деца в системата на образованието. Това представлява нарушение на Директивата за расово равенство³⁹ и член 21 от Хартата, в който се забранява дискриминацията, основана на раса или етнически произход.

преюдициални заключения, позоваващи се на Хартата“ към работния документ на службите на Комисията.

³⁸ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6228_en.htm.

³⁹ Директива 2000/43/ЕО на Съвета от 29 юни 2000 г. относно прилагане на принципа на равно третиране на лица без разлика на расата или етническия произход, ОВ L 180, 19.7.2000 г., стр.22.

3.2. Съдът на Европейския съюз предоставя насоки на държавите членки

През 2015 г. Съдът на Европейския съюз продължи да предоставя насоки — в рамките на системата за преюдициални запитвания — на националните съдии относно приложимостта на Хартата и нейното тълкуване.

В решението си по първото дело относно дискриминация на ромите, *ЧЕЗ Разпределение България АД*,⁴⁰ Съдът постанови, че поставянето на електромерите на недостъпна височина в район, гъсто населен с роми, може да представлява дискриминация, основана на етнически произход, като се има предвид, че в други райони се допуска такива измервателни уреди да се поставят на нормална височина. Съдът потвърди, че приложното поле на Директивата за расовото равенство, не бива да се определя ограничително. Това се дължи на факта, че Директивата е израз на принципа на равенството, който е един от общите принципи на правото на Съюза, признат в член 21 от Хартата.

Съдът се позова отново на член 21, за да установи, че забраната на дискриминацията, основана на етнически произход, в директивата не се прилага единствено за лицата с определен етнически произход. Тя също така се прилага за лицата, които въпреки че не са член на засегнатата етническа група, също подлежат, заедно с нея, на по-малко благоприятно третиране или поставяне в неблагоприятно положение поради дискриминационна мярка. Накрая, Съдът се позова на член 21 в тълкуването на понятието за пряка дискриминация, основана на раса или етнически произход.

По делото *Leger*⁴¹ Съдът направи оценка на френски указ, по силата на който се предвижда постоянно противопоставяне за кръводаряване от мъже, които са имали сексуални отношения с други мъже. Указът е в отговор на високото разпространение на ХИВ-инфекциите в тази група от потенциални дарители и на високия риск от заразяване със сериозна инфекциозна болест, преносима по кръвен път. Съдът отбеляза, че тъй като указът прилага Директива 2004/33 относно изисквания за кръвта и кръвните съставки,⁴² е приложима Хартата. Той постанови, че постоянното противопоставяне въз основа на сексуална ориентация представлява ограничение на правото на недискриминация съгласно член 21, параграф 1 от Хартата. Съгласно член 52, параграф 1 от Хартата ограниченията са оправдани, ако е налице реална цел от общ интерес, призната в ЕС. Това може да включва целта за свеждане до минимум на висок риск от предаване на инфекциозни болести на реципиентите на преливане на кръв. Въпреки това Съдът

⁴⁰ C-83/14.

⁴¹ C-528/13.

⁴² Директива 2004/33/ЕО от 22 март 2004 г. за прилагане на Директива 2002/98/ЕО на Европейския парламент и на Съвета относно някои технически изисквания за кръвта и кръвните съставки, ОВ L 91, 30.3.2004 г., стр. 25.

уточнява, че изискването за пропорционалност ще бъде спазено само ако не съществуват ефикасни техники за откриване на тези инфекциозни болести или— при липса на такива техники — ако не съществуват методи, свързани с по-малко ограничения от такова постоянно противопоказание, за да се гарантира висока степен на закрила на здравето на реципиентите.

3.3. Национална съдебна практика, в която се цитира Хартата

Националните съдии играят ключова роля за защитата на основните права и принципа на правовата държава. През 2015 г. Агенцията за основните права⁴³ установи, че националните съдилища са продължили да се позовават на Хартата в търсене на насоки и вдъхновение дори и по дела, които попадат извън приложното поле на правото на ЕС.

През декември 2015 г.⁴⁴ Федералният конституционен съд на Германия постанови, че в отделни случаи защитата на основните права може да включва преразглеждането на актове, определени от правото на Съюза, ако това е необходимо за защита на конституционната идентичност, която е гарантирана по член 79 от Основния закон на Германия. По силата на принципа на личната вина, който се основава на гаранцията на човешкото достойнство, определена в член 1 от Основния закон, наказателната санкция предполага, че престъплението и вината на извършителя се доказват по начин, който съответства на приложимите процесуални правила. Конституционният съд постанови, че съгласно правото на Съюза дадена европейска заповед за арест не може да бъде изпълнена, ако не отговаря на изискванията, установени с Рамковото решение⁴⁵, или ако екстрадирането би довело до нарушаване на основните права на Съюза. Конституционният съд заключи, че в конкретния случай не е необходимо да се ограничава предимството на правото на Съюза, като се прилагат нормите в германското право. Случаят е такъв, тъй като Рамковото решение изисква да се даде тълкуване, което отчита гаранциите за правата на обвиняемите съгласно изискването по член 1 от Основния закон, в рамките на процедура по екстрадиция.

3.4. Повишаване на осведомеността относно Хартата

От проучване на Евробарометър от 2015 г. относно осведомеността за Хартата⁴⁶ е видно, че продължава да е висок интересът към информация за правата, с които се ползват хората съгласно Хартата. Над 60 % от респондентите биха искали повече информация относно съдържанието на Хартата, към кого да се обърнат, ако правата им бъдат нарушени, както и в кои случаи тя се прилага или не.

⁴³ Годишен доклад за 2015 г. на Агенцията за основните права, който ще бъде публикуван през май 2015 г.

⁴⁴ BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 15. Dezember 2015 - 2 BvR 2735/14.

⁴⁵ 2002/584/ПВП: Рамково решение на Съвета от 13 юни 2002 г. относно европейската заповед за арест и процедурите за предаване между държавите членки, ОВ L 190, 18.7.2002 г., стр. 1.

⁴⁶ http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/flash_arch_420_405_en.htm

През април 2015 г. латвийското председателство бе домакин на конференция в Рига с цел повишаване на осведомеността относно Хартата сред практикуващите юристи. В конференцията относно приложимостта на Хартата от страна на органите на държавите членки при изпълнението на правото на ЕС, акцентът бе поставен върху ролята на Хартата в законодателния процес на ЕС.

4. Специален раздел: Годишен колоквиум за 2015 г. — резултати и следващи стъпки

При встъпването си в длъжност първият заместник-председател Франс Тимерманс пое ангажимент да организира годишен колоквиум относно състоянието на основните права в ЕС, който да послужи за подобряване на взаимното сътрудничество и политическия ангажимент за насърчаването и защитата на основните права

Централно място по време на първия колоквиум, проведен през октомври 2015 г. в Брюксел, зае темата: „Толерантност и уважение: предотвратяване и противодействие на омразата към евреи и мюсюлмани в Европа“. Това беше първата среща на равнището на ЕС с представители на мюсюлмански и еврейски общности, за да се обсъдят начините за борба с омразата към евреи и мюсюлмани. Присъстваха близо 300 участника: местни, национални и европейски политици, международни организации и организации на гражданското общество, религиозни и общностни водачи, органи по въпросите на равенството, представители от сферата на образованието, заетостта и медиите, както и представители на академичните среди и философи от целия ЕС. Те разгледаха причините, довели до увеличаване на антисемитските или антимиюсюлманските прояви в Европа, определиха начини за преодоляване на тенденциите, и постигнаха съгласие да обединят усилията си за насърчаване на култура на приобщаваща толерантност и взаимно уважение.

Колоквиумът⁴⁷ определи ключови действия за предотвратяване и борба с омразата срещу евреи и мюсюлмани, включително назначаването на двама координатори — по един съответно за антисемитизма и за омразата срещу мюсюлманите — за да координират и подобрят ответните реакции в политиките за справяне с тези заплахи.⁴⁸

Бяха предприети важни стъпки за борба със словото на омраза в интернет. Комисията започна диалог на равнището на ЕС с основни дружества в сектора на информационните технологии със съдействието на държавите членки, за да проучи как посредниците и другите организации могат да спомогнат за борба с езика на омразата онлайн, подбуждащ към насилие.

⁴⁷ Заключение, „Обединяване на усилията срещу омразата към евреите и мюсюлманите в ЕС: резултати от първия Годишен колоквиум относно основните права“ http://ec.europa.eu/justice/events/colloquium-fundamental-rights-2015/files/fundamental_rights_colloquium_conclusions_bg.pdf.

⁴⁸ http://ec.europa.eu/justice/newsroom/fundamental-rights/news/151201_en.htm.

През 2015 г. Комисията продължи да наблюдава спазването на правилата на ЕС относно борбата с расизма и ксенофобията,⁴⁹ за да гарантира тяхното пълно и правилно прилагане. Четири държави членки промениха своите наказателноправни разпоредби, за да ги приведат в съответствие с правото на ЕС. Комисията председателства група от експерти на държавите членки, която през 2016 г. ще се превърне в групата на високо равнище на ЕС по въпросите на расизма, ксенофобията и други форми на нетърпимост. Тя ще бъде платформа за насоки за най-добри практики и засилено сътрудничество, отворена за гражданското общество и представителите на Общността, Агенцията за основните права и съответните международни организации.

През 2015 г. по линия на програмата „Права, равенство и гражданство“ бяха предоставени 5.4 милиона евро за националните органи и гражданското общество. Финансирането е за обучение и изграждане на капацитет, обмен на най-добри практики с цел предотвратяване и борба с расизма и ксенофобията, за укрепване на наказателните мерки за противодействие на престъпленията от омраза и езика на омразата, както и за увеличаване на възможностите и подкрепа за жертвите.

През 2015 г. по програмата „Еразъм +“ бяха разпределени средства за изпълнението на действията, предвидени в колоквиума⁵⁰ и за предоставяне на възможности на всички участници на местно равнище за изграждане на култура на толерантност и уважение и за преодоляване на предразсъдъците.

Въпреки че институциите и органите на ЕС могат да поддържат и подпомагат напредъка на място, предотвратяването и борбата с расизма и ксенофобията изискват усилия най-вече на местно равнище и е необходима пълната ангажираност както на засегнатите общности, така и на обществото като цяло.

5. Заключение

Комисията се е ангажирала с установяването на висока степен на защита на основните права в ЕС. Тя се стреми да гарантира, че всичките ѝ законодателни предложения и действия са напълно съвместими с Хартата.

Комисията възнамерява да подобри сътрудничеството с други институции и агенции на ЕС, и по-специално с Агенцията за основните права, както и със Съвета на Европа, за да се гарантира, че се дава приоритет на основните права.

⁴⁹ Рамково решение 2008/913/ПВР на Съвета от 28 ноември 2008 г. относно борбата с определени форми и прояви на расизъм и ксенофобия посредством наказателното право, ОВ L 328, 6.12.2008 г., стр. 55.

⁵⁰ Вж. ключовите действия в раздел 1 от заключенията на Колоквиума.

Комисията възнамерява да насърчава осведомеността за общите ценности на ЕС, и по-специално за Хартата, чрез целево финансиране и обучение, диалог с гражданското общество и практически инструменти за насърчаване на диалога между съдилищата в държавите членки.