



Брюксел, 5.6.2019 г.
COM(2019) 257 final

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

Годишен доклад за 2018 г. за прилагането на Хартата на основните права на ЕС

{SWD(2019) 198 final}

1. Въведение

Всяка година Европейската комисия изготвя доклад за прилагането на Хартата на основните права на ЕС (Хартата)¹ в рамките на ЕС и в неговите държави членки. В настоящия доклад се разглежда **2018 г. С него се отбелязва и 10-та годишнина от влизането в сила на Хартата.**

Настоящият доклад показва, че Хартата оправдава очакванията като най-модерния, усъвършенстван и всеобхватен правно обвързващ инструмент в областта на основните права. Хартата е най-ефективна и в състояние действително да повлияе върху живота на хората, когато се прилага по цялата верига на правоприлагане.

Въпреки това има място за подобрения, особено на национално равнище. Резултатите от неотдавнашното проучване на Евробарометър относно осведомеността за Хартата² показват, че само 42 % от респондентите са чували за Хартата, а едва 12 % знаят какво представлява тя. 60 % биха искали повече информация относно правата, залегнали в Хартата, и относно това към кого да се обърнат, ако правата им са нарушени.

Важно е да се гарантира, че Хартата осигурява ползи за всички. Националните органи, включително съдилищата, са длъжни да прилагат Хартата, когато прилагат правото на ЕС. Гражданското общество и защитниците на правата играят ключова роля за повишаването на осведомеността относно правата, включени в Хартата, и гарантират, че всеки може да ги упражнява ефективно. Не е възможно да съществува ефективна защита на основните права без жизнени организации на гражданското общество и защитници на правата. През 2018 г. Комисията предприе правни действия, за да гарантира, че организациите на гражданското общество могат да работят безопасно и независимо³. Тя също така предложи законодателство за увеличаване на финансовата подкрепа за тяхната дейност⁴.

В очакване на европейските избори през май 2019 г. Комисията предприе действия⁵, за да гарантира, че гражданите могат да упражнят изборните си права свободно и по добре информиран начин. Здравата демокрация и зачитането на принципите на

¹ Съобщение на Комисията „Стратегия за ефективно прилагане на Хартата на основните права от Европейския съюз“, COM(2010)573.

² Специално проучване на Евробарометър № 487b.

³ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-4522_en.htm.

⁴ COM(2018)384, на разположение на адрес <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=COM:2018:384:FIN>; COM(2018) 383 на разположение на адрес <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?qid=1559047127935&uri=CELEX%3A52018PC0383R%2801%29>.

⁵ Вж. раздел 2.1.3.

правовата държава са ключови условия за насърчаването и защитата на основните права и обратно.

2. Прилагане на Хартата във и от ЕС

2.1 Насърчаване и защита на основните права

2.1.1 Подпомагане на организациите на гражданското общество и защитниците на правата на човека

Организациите на гражданското общество, осъществяващи дейност в областта на основните права, националните институции по правата на човека и органите по въпросите на равенството играят ключова роля за повишаването на осведомеността за правата, залегнали в Хартата, и за гарантирането на тяхното ефективно прилагане по места. Подпомагането и защитата на тези субекти придобива още по-голямо значение, когато основните права са застрашени⁶. Положението на организациите на гражданското общество беше в центъра на **колоквиума на Комисията от 2018 г. за основните права**⁷. Участниците изтъкнаха, че организациите на гражданското общество и защитниците на правата следва да са в състояние да работят безопасно, независимо и прозрачно. Те следва също така да имат достъп до достатъчно финансови средства, които да им помогнат да превърнат основните права в реалност в живота на хората.

На 30 май 2018 г. Комисията представи предложение за създаване на **фонд „Правосъдие, права и ценности“**, чрез който да се предоставя допълнителна подкрепа на защитниците на правата и организациите на гражданското общество, работещи в областта на защитата и насърчаването на правата, залегнали в Хартата. Той например ще подпомага организациите на гражданското общество в работата им за подобряване на достъпа до правосъдие за всички, по-специално чрез дейности за повишаване на осведомеността, обмен на най-добри практики относно воденето на съдебни спорове и обучение във връзка с Хартата⁸. Той също така ще подпомага организациите в това да гарантират ефективността на основните права, като

⁶ Вж. публикация на Агенцията на ЕС за основните права от май 2018 г. относно предизвикателствата, пред които се изправят организациите на гражданското общество, на разположение на адрес <https://fra.europa.eu/en/publication/2018/challenges-facing-civil-society-orgs-human-rights-eu> и приносът към колоквиума на Комисията от 2018 г. за основните права, който е на разположение на адрес <https://fra.europa.eu/en/publication/2018/colloq-civil-society>.

⁷ Документи и заключения са на разположение на адрес https://ec.europa.eu/info/events/annual-colloquium-fundamental-rights_en.

⁸ COM(2018) 384 (Програма „Правосъдие“).

финансира дейности във връзка с участието в демократичния живот на ЕС, равенството и недискриминацията и предотвратяването и борбата с расизма и насилието⁹.

Комисията проведе също така консултации за пристъпване към подготвително действие, поискано от Европейския парламент, относно **фонд на ЕС за финансово подпомагане за съдебни дела, свързани с нарушения на демокрацията, принципите на правовата държава и основните права**. Целта е да се повиши осведомеността сред практикуващите юристи и специалисти относно правата, залегнали в Хартата, и начина, по-който те могат да бъдат прилагани на национално и европейско равнище.

Освен това Комисията включи в своето законодателно предложение за политиките на ЕС по отношение на финансирането в рамките на споделеното управление за периода след 2020 г.¹⁰ **благоприятстващо условие, свързано с ефективното прилагане и изпълнение на Хартата**. То включва договорености за отчитане с цел проверка на спазването на Хартата при подпомагани от фондовете на ЕС операции.

На 22 юни 2018 г. Комисията прие препоръка¹¹, насърчаваща държавите членки да определят мерки за **подобряване на независимостта и ефективността на органите по въпросите на равенството**. Това е от съществено значение за ефикасната им работа. Комисията продължи да наблюдава националното законодателство, което оказва влияние върху работата на организациите на гражданското общество, и предприе действия в случаите, в които установи нарушение на правото на ЕС¹².

2.1.2 Въвеждане на защита за лицата, сигнализиращи за нередности, на равнището на ЕС

На 23 април 2018 г. Комисията предложи общи минимални стандарти, които да гарантират високо равнище на **защита на лицата, сигнализиращи за нередности**, в целия ЕС¹³. Тези стандарти ще окажат явно положително въздействие върху опазването на свободата на изразяване на лицата, сигнализиращи за нередности (член 11 от Хартата). Защитата на лицата, сигнализиращи за нередности, срещу ответни действия с

⁹ COM(2018) 383 (Програма „Права и ценности“).

¹⁰ COM(2018) 375.

¹¹ COM(2018) 951.

¹² Вж. раздел 3.1.

¹³ COM(2018) 218. Европейският парламент и Съветът постигнаха съгласие относно това предложение на 11 март 2019 г.

цел отмъщение е от съществено значение за опазване на свободата на медиите и за ролята на разследващата журналистика на „пазител“ в демократичните общества.

Лицата, сигнализиращи за нередности, ще са в състояние да подават сигнали за нарушения на правото на ЕС, които попадат в обхвата на директивата, чрез лесно достъпни и сигурни канали, както вътрешно (в рамките на организация), така и външно (към компетентен орган). Лицата, сигнализиращи за нередности, ще са в състояние и да прибегват до публични оповестявания, когато тези канали не са налични или не може разумно да се очаква да функционират правилно, или в случаи на непосредствена или явна опасност за обществен интерес. Тези правила ще гарантират също така, че ответните действия с цел отмъщение са забранени и наказуеми, както и че ако лицата, сигнализиращи за нередности, са подложени на такива действия, те ще разполагат с ефективни правни средства за защита.

2.1.3 *Насърчаване на избирателните права*

В речта си за състоянието на Съюза през 2018 г. президентът Юнкер обяви¹⁴ **мерки в помощ на гражданите на ЕС да упражняват своите избирателни права съгласно Хартата по ефективен, свободен, справедлив и сигурен начин**. Те следват препоръките, издадени през февруари 2018 г.¹⁵, в които Комисията очерта практически мерки за подобряване на ефективното провеждане на изборите за Европейски парламент през 2019 г. Някои неотдавнашни случаи ясно показаха рисковете от масови дезинформационни кампании онлайн, непрозрачна политическа реклама, злоупотреба с личните данни на гражданите, нарушения на конвенционалните гаранции във връзка с изборите, кибератаки и други опити за намеса в изборите и подкопаване на демокрацията в Европа. Определените от Европейската комисия мерки¹⁶ са насочени към подпомагане на съвместните действия между всички участници в демократичния процес, като помагат:

- да се даде възможност на органите да откриват бързо потенциални заплахи, да обменят информация и да осигуряват бърз и добре координиран отговор;
- да се гарантира по-голяма прозрачност при политическите реклами и таргетирането онлайн, както и мерки за сигурност за защита на мрежи и информационни системи от заплахи за киберсигурността;

¹⁴ https://ec.europa.eu/commission/priorities/state-union-speeches/state-union-2018_bg.

¹⁵ C(2018) 900

¹⁶ C(2018)5949, COM(2018) 638, COM(2018) 636 и COM(2018) 630.

- да се подпомага правилното прилагане на новите задължения на ЕС за защита на данните от националните органи и европейските и национални политически партии¹⁷ в контекста на изборите;
- да се даде възможност за налагане на финансови санкции¹⁸ за нарушаване на правилата за защита на данните с цел умишлено да се повлияе на изхода от европейските избори.

В резултат на създаването на **експертната група на високо равнище по въпросите на фалшивите новини и дезинформацията**¹⁹ на 26 април 2018 г. Комисията прие **Съобщение относно дезинформацията**²⁰, с което приканва представителите на онлайн платформи, рекламната индустрия и големите рекламодатели²¹ да изготвят **кодекс за поведение за саморегулиране във връзка със справянето с дезинформацията**²². Ангажиментите включват гарантиране на прозрачност на политическата реклама, затваряне на активни фалшиви профили, обозначаване на съобщения, разпространявани чрез „ботове“, както и подобряване на видимостта на съдържанието, чиято достоверност е проверена. Комисията и върховният представител допълниха това съобщение, като изготвиха **съвместен план за действие**²³ за справяне с дезинформацията. Той включва подобрен анализ на данни и инструменти за откриване, система за ранно предупреждение за споделяне на информация относно дезинформационни кампании и координирани отговори, както и мониторинг на изпълнението на кодекса за поведение.

2.1.4 Насърчаване на общество, в което господстват толерантността, плурализмът и недискриминацията

¹⁷ Новите правила на ЕС за защита на данните влязоха в сила през май 2018 г. Те се прилагат по отношение на всички европейски и национални политически партии, както и по отношение на други участници в контекста на изборите, като например информационни брокери и социални медийни платформи.

¹⁸ Санкциите ще възлизат на 5 % от годишния бюджет на съответната европейска политическа партия или фондация. Санкциите ще бъдат прилагани от Орган за европейските политически партии и европейските политически фондации.

¹⁹ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/final-report-high-level-expert-group-fake-news-and-online-disinformation>.

²⁰ COM(2018) 236.

²¹ Facebook, Google, Twitter и Mozilla, както и търговски асоциации, представляващи онлайн платформи и рекламната индустрия.

²² <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/code-practice-disinformation>.

²³ JOIN(2018)36.

Публикуваните през 2018 г. данни от Агенцията на ЕС за основните права показват, че расизмът и дискриминацията продължават да нарастват²⁴. Във връзка с това, **Групата на високо равнище за борба с расизма, ксенофобията и другите форми на нетърпимост** продължи да разработва мерки по отношение на престъпленията от омраза и словото на омразата в ЕС²⁵. Основен резултат бяха насоките за практическото прилагане на Рамковото решение на ЕС относно борбата с расизма и ксенофобията²⁶, предназначени да помагат на държавите членки да се справят с предизвикателствата, пред които се изправят при практическото изпълнение на своите правни задължения в полза на обществото²⁷.

Комисията продължи да наблюдава и въздействието на **Кодекса на поведение във връзка с незаконните изказвания онлайн, пораждащи омраза**²⁸. Резултатите от оценките през 2018 г. показват, че има осезаеми резултати във връзка с премахването на незаконната реч на омразата²⁹. Дружествата в областта на информационните технологии премахват средно над 70 % от съдържанието, за което са уведомени, в сравнение с 59 % през 2017 г. и 28 % през 2016 г. През 2018 г. още четири дружества — Instagram, Google +, Snapchat и Dailymotion — обявиха своето участие в Кодекса на поведение.

Съветът прие декларация³⁰ относно по-нататъшни действия за борба с **антисемитизма**. Проучването на Агенцията на ЕС за основните права от 2018 г. относно антисемитизма³¹ показва, че проблемът е все още налице. 90 процента от респондентите смятат, че през петте години преди проучването антисемитизмът в тяхната държава се е разраснал. Над 80 процента от респондентите смятат това за сериозен проблем. Комисията продължи да подкрепя инициативи за борба с всички форми на антисемитизъм в рамките на програмата „Права, равенство и гражданство“. Тя беше домакин на 12-тия семинар на високо равнище между ЕС и Израел относно борбата с расизма, ксенофобията и антисемитизма и продължи да повишава осведомеността

²⁴ Резултати от втората вълна на проучването на ЕС на положението на малцинствата и дискриминацията (EU MIDIS II), на разположение на адрес

<https://fra.europa.eu/en/publication/2017/eumidis-ii-main-results>;

<https://fra.europa.eu/en/publication/2017/second-european-union-minorities-and-discrimination-survey-eu-midis-ii-muslims>; <https://fra.europa.eu/en/publication/2018/eumidis-ii-being-black>.

<https://fra.europa.eu/en/publication/2018/2nd-survey-discrimination-hate-crime-against-jews>.

²⁵ https://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?&item_id=51025.

²⁶ ОВ L 328, 6.12.2008 г., стр. 55.

²⁷ https://ec.europa.eu/newsroom/just/document.cfm?doc_id=55607.

²⁸ За повече информация вж. https://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=54300.

²⁹ https://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=54300.

³⁰ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15213-2018-INIT/bg/pdf/>.

³¹ <https://fra.europa.eu/en/publication/2018/2nd-survey-discrimination-hate-crime-against-jews>.

измежду собствения си персонал чрез провеждане на обучение относно възпоменанието на Холокоста и антисемитизма. През ноември 2018 г. ЕС стана постоянен международен партньор в Международния алианс за възпоменание на Холокоста.

Комисията засили сътрудничеството си с основните заинтересовани страни и гражданското общество относно борбата с **омразата към мюсюлманите**. На 28 март 2018 г. беше проведена среща на европейските имами, а на 3 декември 2018 г. беше проведена конференция на високо равнище относно борбата с нетолерантността и дискриминацията срещу мюсюлманите в ЕС³². На тази конференция Агенцията на ЕС за основните права стартира база данни във връзка с омразата към мюсюлманите³³.

През 2018 г. Комисията прие доклада си относно междинната оценка³⁴ на рамката на ЕС от 2011 г. за национални стратегии за интегриране на **ромите** до 2020 г. В него по-специално се подчертава напредъкът в областта на образованието. Като част от Европейския семестър Комисията продължи да наблюдава напредъка относно приобщаването на ромите и предложените препоръки за съответните държави относно приобщаващото общо образование за ромските деца в четири държави (България, Румъния, Словакия, Унгария). В предложението си от май 2018 г. за Структурните фондове за периода 2021—2027 г.³⁵ Комисията предложи стабилна връзка между политиката и приоритети за финансиране, свързани с приобщаването на ромите. По програмата „Права, равенство и гражданство“ се финансират и проекти, подпомагащи приобщаването на ромите и борбата с дискриминацията и антиромските настроения в Европа.

³² https://ec.europa.eu/newsroom/just/document.cfm?doc_id=57312.

³³ <https://fra.europa.eu/en/databases/anti-muslim-hatred/>.

³⁴ COM(2018) 785 (за периода 2011—2017 г.).

³⁵ COM(2018) 382 и COM(2018) 375.

2.2. Гарантиране на зачитането на основните права

Институциите, органите, службите и агенциите на ЕС трябва да спазват Хартата при всички свои действия. За случаите на неспазване могат да бъдат заведени дела пред Съда на Европейския съюз. През 2018 г. Комисията продължи да интегрира основните права в своето законодателство и политически инициативи, за да гарантира спазването на Хартата. Някои примери включват:

- Предложение за регламент за **предотвратяване на разпространението на терористично съдържание онлайн**³⁶. С него ще се установи хармонизирана правна рамка, за да се гарантира че услугите за онлайн хостинг не се използват за споделяне на терористично съдържание. С него се разяснява отговорността на държавите членки и доставчиците на хостинг услуги при гарантиране на безопасността на техните услуги и при откриване и премахване на терористично съдържание. Комисията анализира въздействието на предложението върху правата, залегнали в Хартата, и включените гаранции за зачитането на тези права.
- Преработената **Директива за аудио-визуалните медийни услуги**³⁷ засилва борбата с незаконното и вредното съдържание във всички аудио-визуални услуги, включително в социалната мрежа. Платформите за споделяне на видеоклипове (напр. YouTube) ще трябва да въведат мерки за защита на децата от вредно съдържание и за защита на широката общественост от подбуждане към насилие или омраза, както и от определено съдържание с престъпен характер.
- Предложени мерки относно **изкуствения интелект (ИИ)**³⁸. Хартата трябва да се спазва при разработването на ИИ („основни права още при проектирането“). На 7 декември Комисията представи координиран план с държавите членки, за да се гарантира, че ИИ се прилага по начин, който зачита основните права и етичните норми. На 18 декември 2018 г. Групата на високо равнище по въпросите на изкуствения интелект на Комисията³⁹ изготви проект на етични насоки⁴⁰, които обхващат и въздействието на ИИ върху основните права.
- **Инструменти за финансиране в областта на миграцията, управлението на границите и сигурността** за следващата многогодишна финансова рамка (МФР)⁴¹: В тези предложения се подчертава необходимостта от използването на фондовете при

³⁶ COM(2018) 640.

³⁷ ОВ L 303, 28.11.2018 г., стр. 69.

³⁸ COM(2018) 237.

³⁹ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/high-level-expert-group-artificial-intelligence>.

⁴⁰ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/draft-ethics-guidelines-trustworthy-ai>.

⁴¹ COM(2018) 471, COM(2018) 473 и COM(2018) 472.

пълно зачитане на правата и принципите, залегнали в Хартата. При действията, изпълнявани с помощта на фондовете на ЕС, следва по-специално да се вземат предвид основните права на децата, мигрантите, бежанците и лицата, търсещи убежище, и да се гарантира пълното зачитане на правото на човешко достойнство, правото на убежище и правата на тези, които се нуждаят от международна закрила и закрила в случай на принудително отвеждане.

2.3 Надзор над институциите на ЕС от страна на Съда на ЕС

Делото **Mykola Yanovych Azarov/Съвета**⁴² е свързано с обжалване на замразяването на финансови средства и икономически ресурси с оглед на ситуацията в Украйна. Името на жалбоподателя беше включено в списъка на лицата, образуванията и органите, спрямо които се прилага замразяването на финансови средства и икономически ресурси въз основа на решение на съдебен орган на държава извън ЕС. Задължението на Съвета беше да провери дали това решение е прието при пълно зачитане на правото на защита и правото на ефективна съдебна защита. Съдът установи, че от изложението на мотивите не следва, че Съветът е проверил дали украинските съдебни органи са спазили правото на защита и правото на съдебна защита на жалбоподателя. Съответно Съдът отмени оспорваните мерки в частта им относно жалбоподателя.

⁴²

Дело C-530/17.

3. Прилагане на Хартата във и от държавите членки

3.1 Развитие в областта на основните права и принципите на правовата държава

Съгласно посоченото в член 51 от Хартата тя обвързва държавите членки единствено когато те прилагат правото на ЕС. Поради това производствата за установяване на нарушение, които се основават на Хартата, могат да бъдат задействани само когато е установена достатъчна връзка с правото на ЕС. Всяка година Комисията получава многобройни жалби, по отношение на които не може да предприеме действия, тъй като ситуацията не попада в обхвата на правото на ЕС⁴³. Това може да предизвика известно неудовлетворение у хората, когато те се стремят да се позоват на своите права.

През 2018 г. Комисията предприе действия в следните случаи, свързани с Хартата:

На 24 септември 2018 г. Комисията сезира Съда на Европейския съюз за нарушения на принципа на съдебна независимост в новия закон за Върховния съд в Полша. Комисията счита, че режимът на пенсиониране на съдиите в новия закон е несъвместим с правото на ЕС, тъй като не зачита принципа на съдебна независимост, включително несменяемостта на съдиите (член 19, параграф 1 от Договора за Европейския съюз, разглеждан във връзка с член 47 от Хартата). На 17 декември 2018 г. Съдът на Европейския съюз постанови окончателно решение относно междинните мерки, с което разпореди да бъде спряно прилагането на режима на пенсиониране, предвиден в Закона за Върховния съд.

На 19 юли 2018 г. Комисията започна производство за установяване на нарушение срещу унгарския закон за инкриминиране на всяка помощ, предлагана от всяко лице от името на национални, международни и неправителствени организации на хора, които желаят да кандидатстват за убежище или за разрешение за пребиваване в Унгария. На същата дата Комисията сезира Съда на Европейския съюз във връзка с несъответствие на законодателството на Унгария в областта на убежището и връщането с правото на

⁴³ 45 % от писмата от гражданите през 2018 г. са по въпроси, по които ЕС не е компетентен. Вж. Работен документ на службите на Комисията, стр. 4.

Съюза. Това беше предшествано от процедура за установяване на нарушение, започнала през 2015 г., и последващ обмен на информация⁴⁴.

На 8 ноември 2018 г. Комисията започна производство за установяване на нарушение срещу България във връзка с неправилното прилагане на законодателството на ЕС в областта на убежището. Опасенията са свързани по-специално с настаняването и законното представителство на непридружени ненавършили пълнолетие лица, идентифицирането и подпомагането на уязвими лица, търсещи убежище, предоставянето на адекватна правна помощ, задържането на лица, търсещи убежище, и гаранциите в рамките на процедурата по задържане⁴⁵.

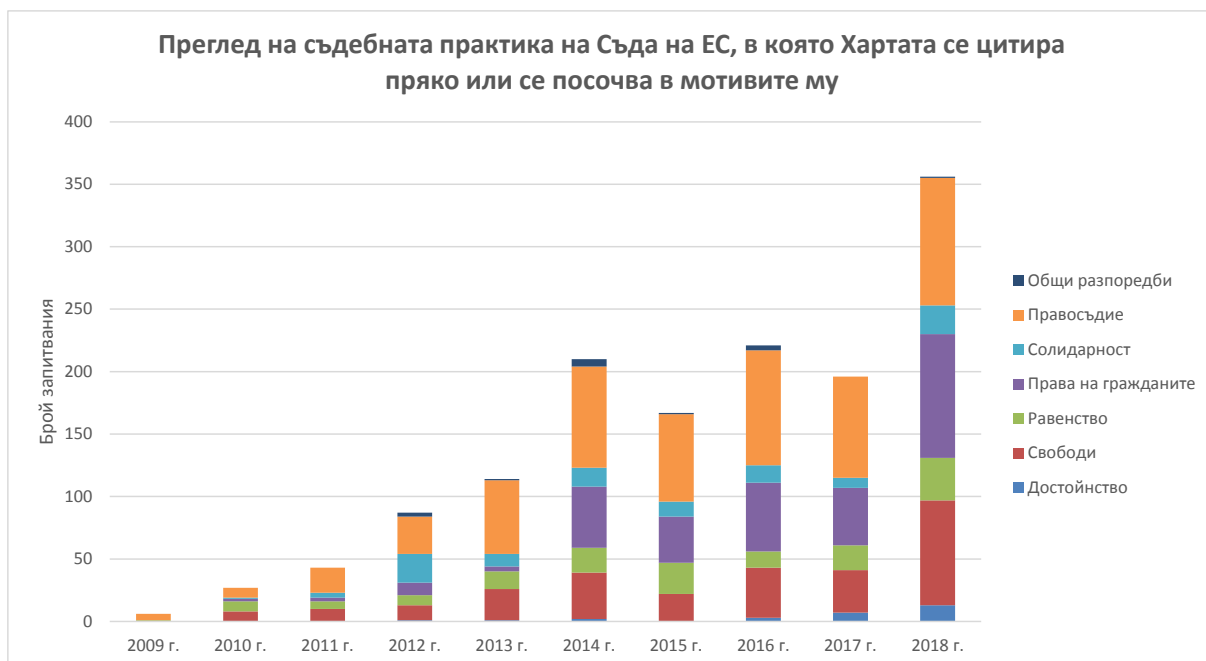
Дори когато извършват дейност извън рамките на правото на ЕС, държавите членки трябва да зачитат ценностите, на които се основава ЕС. По-специално, зачитането на принципите на правовата държава е предварително условие за защитата на основните права. През 2018 г. Комисията проведе три изслушвания във връзка със ситуацията с върховенството на закона в Полша след задействането през 2017 г. от страна на Комисията на член 7, параграф 1 от Договора за Европейския съюз. На 12 септември 2018 г. Европейският парламент реши да започне процедура по член 7, параграф 1 срещу Унгария.

3.2 Насоки на Съда на ЕС за държавите членки

През 2018 г. Съдът на Европейския съюз (Съдът на ЕС) се позова на Хартата във връзка с 356 дела (спрямо 27 през 2010 г.).

⁴⁴ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-4522_en.htm.

⁴⁵ http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-18-6247_bg.htm.



Когато отправят въпроси към Съда на ЕС (преюдициални запитвания), националните съдилища се позовават все по-често на Хартата (84 пъти през 2018 г. в сравнение с 19 пъти през 2010 г.).



През 2018 г. Съдът на ЕС се позова на Хартата при редица дела, касаещи недискриминацията. В решенията по две от делата, при които организации с религиозен характер са третирали работници по различен начин въз основа на тяхната религия⁴⁶, Съдът изясни за първи път тълкуването на член 4, параграф 2 от Директива 2000/78/ЕО⁴⁷, в който се предвижда изключение от принципа на недискриминация въз основа на религия, в случаите, когато работодателят е църква или друга организация с религиозен характер. Съдът се позова изрично на член 10, член 21 и член 47 от Хартата и счита, че макар Директива 2000/78/ЕО да защитава основните права на работниците срещу дискриминация, основана на тяхната религия, тя също така има за цел да се взема предвид и правото на автономност на църквите и организациите с религиозен характер съгласно член 10 от Хартата.

В решението по делото *Coman*⁴⁸ Съдът потвърди, че в разпоредбите на правото на ЕС относно свободното движение и пребиваване на гражданите на Съюза понятието „съпруг/съпруга“ обозначава лице, свързано с друго лице в брачен съюз, като то е неутрално от гледна точка на пола и съответно може да обхваща съпруг от същия пол на гражданин на ЕС. Съдът подчерта, че гарантираните в член 7 от Хартата права имат същия смисъл и обхват, както правата, гарантирани в член 8 от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи. Съдът се позова на съдебната практика на Европейския съд по правата на човека, като заключава, че връзката на еднополова двойка попада в рамките на понятията „личен живот“ и „семеен живот“ по същия начин, както връзката на двойка лица от различен пол, намиращи се в същото положение.

В решенията по две дела, касаещи прилагането на правото на ефективни правни средства за защита по отношение на правилата на ЕС относно убежището и връщането⁴⁹, Съдът на ЕС постанови, че член 47 от Хартата, разглеждан заедно с член 18 и член 19, параграф 2 от Хартата, изисква кандидат за международна закрила да може да упражни ефективно правата си пред съдебен орган.

⁴⁶ Дела C-414/16, *Egenberger/Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung eV* и C-68/17, *IR*.

⁴⁷ Директива 2000/78/ЕО на Съвета от 27 ноември 2000 г. за създаване на основна рамка за равно третиране в областта на заетостта и професиите, ОВ L 303, 2.12.2000 г., стр. 16.

⁴⁸ Дело C-673/16.

⁴⁹ Дела C-175/17, *X/Belastingdienst/Toeslagen* и C-180/17, *X и Y/Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*.

3.3. Национална съдебна практика, в която се цитира Хартата

Националните съдии играят ключова роля за отстояването на основните права. Агенцията на ЕС за основните права установи, че през 2018 г. националните съдилища са продължили да се позовават на Хартата, по-специално в областта на убежището и миграцията, защитата на данните и съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси⁵⁰.

Хартата се прилага по отношение на държавите членки единствено когато те прилагат правото на ЕС (член 51 от Договора за Европейския съюз). Въпреки това националните съдии се позовават на Хартата не само във връзка с дела, които попадат в обхвата на правото на ЕС. В преобладаващата част от съдебните решения, които се позовават на Хартата, не се повдига въпросът дали и защо се прилага Хартата. Съдиите анализират много рядко член 51 от Хартата и неговото приложно поле⁵¹.

През 2018 г. бяха потвърдени минали модели във връзка с позовавания на конкретни членове от Хартата. Правото на ефективни правни средства за защита и на справедлив съдебен процес (член 47) продължи да бъде разпоредбата от Хартата, на която най-често се прави позоваване. Националните съдии се позовават и на правото на зачитане на личния и семейния живот (член 7) и правото на защита на личните данни (член 8)⁵². Посочените по-долу дела дават известна представа:

Във **Финландия**⁵³ Върховният административен съд отбеляза, че имиграционните служби не могат да изискват от кандидатите за убежище да предоставят фотографии или видеозаписи на интимни актове в подкрепа на твърдението им за преследване въз основа на сексуална ориентация, тъй като това би нарушило правото на човешко достойнство (член 1 от Хартата) и правото на личен живот (член 7 от Хартата).

В **Чешката република**⁵⁴ Върховният административен съд постанови, че параграф 171, буква а) от Закона за пребиваването на чужди граждани, съгласно който отказът да се предостави виза не може да се обжалва пред съда, е в нарушение на член 47 от Хартата (право на ефективни правни средства за защита и на справедлив съдебен процес).

⁵⁰ Доклад на Агенцията на ЕС за 2019 г. относно основните права (Доклад на Агенцията на ЕС за основните права за 2019 г. относно основните права)

⁵¹ Пак там.

⁵² Пак там.

⁵³ Финландия, Върховен административен съд, дело 3891/4/17, 13 април 2018 г.

⁵⁴ Чешка република, Върховен административен съд, дело 6 Azs 253/2016—49, 4 януари 2018 г.

В Португалия⁵⁵ Конституционният съд направи преглед на член 7, параграф 3 от Закон 34/2004 за уреждане на достъпа до съдилищата, който забранява предоставянето на правна помощ на субекти със стопанска цел. Конституционният съд обяви нормата за противоконституционна и подчерта, че правото на ефективна съдебна защита, гарантирано от член 47 от Хартата, може да изисква предоставянето на правна помощ на юридически лица със стопанска цел.

4. Раздел „На фокус“: 10-та годишнина от влизането в сила на Хартата

В институциите на ЕС постепенно се развива култура на основните права. Създателите на политики осъзнават във все по-голяма степен значението на това да гарантират, че техните инициативи са в съответствие с Хартата⁵⁶. От влизането в сила на Хартата ЕС прие редица инициативи, които пряко насърчават и защитават залегналите в Хартата права на човека⁵⁷. От 2010 г. насам позоваванията на Хартата от страна на Съда на ЕС се увеличиха. Работата трябва да продължи със стабилна политическа програма на ЕС за насърчаване и защита на основните права.

Националните съдилища също се позовават на Хартата в своите решения и все по-често се обръщат за насоки към Съда на ЕС⁵⁸. Въпреки това Хартата все още не се използва

⁵⁵ Португалия, Конституционен съд, дело 242/2018, 8 май 2018 г.

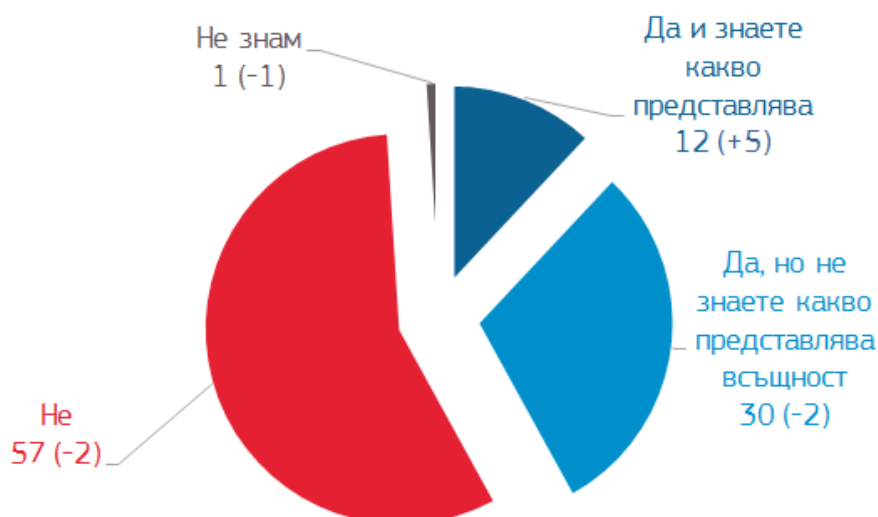
⁵⁶ Вж. Оперативни насоки на Комисията от 2011 г. за вземане предвид на основните права при оценките на въздействието и пакета от мерки за по-добро регулиране от 2015 г., с който вземането предвид на Хартата стана неразделна част от оценката на въздействието (инструмент 28). Вж. също Насоки на Съвета относно проверката на съответствието на основните права, док. 5377/15 от 20 януари 2015 г. и възможността Комисията по граждански свободи, правосъдие и вътрешни работи на Европейския парламент (LIBE) да представи становище по всяко законодателно досие (Процедурен правилник на Европейския парламент — правило 38).

⁵⁷ Представени в раздел 2.1. „Насърчаване и защита на основните права“ в годишните доклади на Комисията относно прилагането на Хартата, на разположение на адрес https://ec.europa.eu/info/aid-development-cooperation-fundamental-rights/your-rights-eu/eu-charter-fundamental-rights/application-charter/annual-reports-application-charter_bg.

⁵⁸ Вж. раздел 3.2 по-горе. Вж. също Препоръки на Съда на ЕС към националните юрисдикции относно отправянето на преюдициални запитвания, ОВ С 257, 20.7.2018 г. Вж. Burgorgue-Larsen, L. La Charte des droits fondamentaux saisie par les juges en Europe. Париж: Pedone, 2017. Вж. Агенция на ЕС за основните права, Предизвикателства и възможности за прилагането на Хартата на основните права, септември 2018 г. на разположение на адрес <https://fra.europa.eu/en/opinion/2018/charter-training>. Вж. също националните информационни страници по държави относно прилагането на Хартата, публикувани от Агенцията на ЕС за основните права през март 2018 г., на разположение на адрес <https://fra.europa.eu/en/charterpedia/fra-charter-resources>.

пълноценно, а осведомеността за нея продължава да бъде ниска⁵⁹. Агенцията на ЕС за основните права подчертава липсата на национални политики, които да насърчават осведомеността и прилагането на Хартата⁶⁰. Проучването на Евробарометър относно осведомеността за Хартата⁶¹ показва, че 42 % от респондентите са чували за Хартата, но само 12 % знаят какво представлява тя

ВБ1 Чували ли сте някога за Хартата на основните права на ЕС?
(% — ЕС)



(Март 2019 г. — Юни 2012 г.)

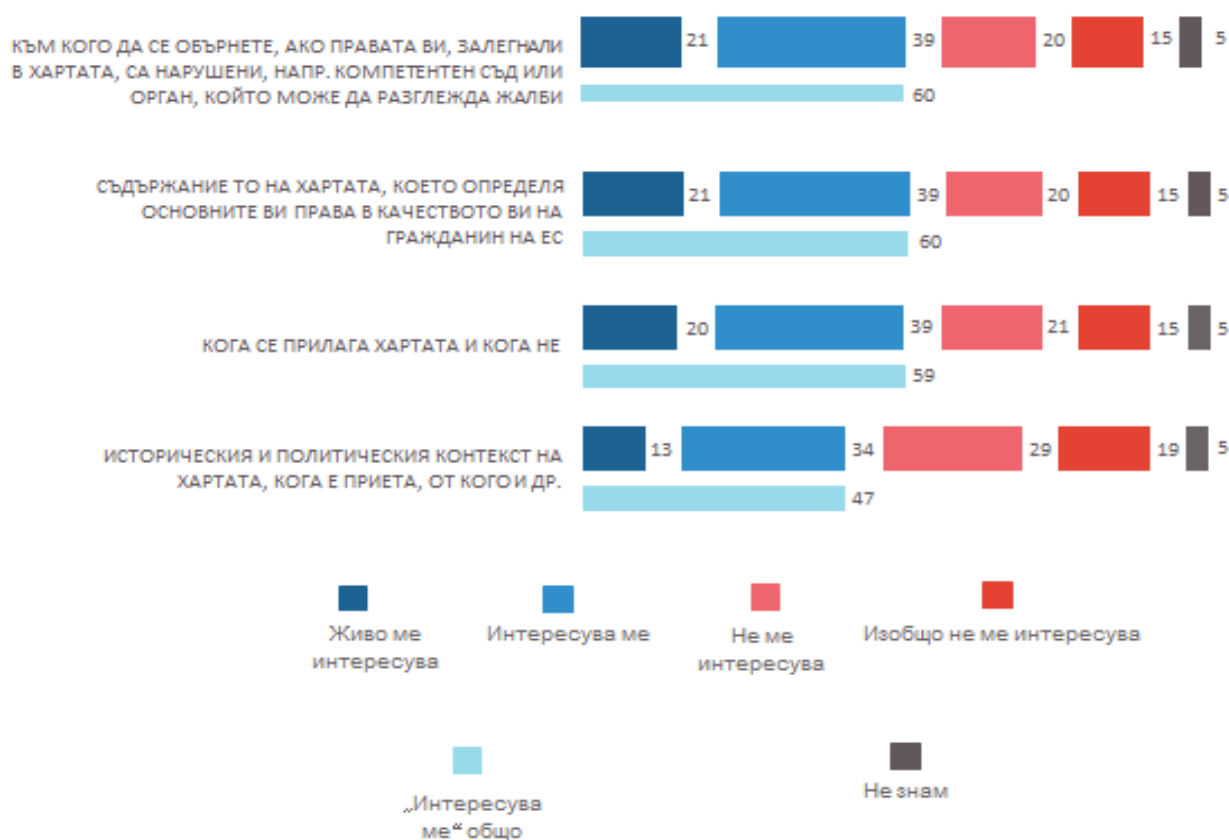
Резултатите показват също, че 60 процента от респондентите биха искали да разполагат с повече информация относно Хартата и относно това към кога да се обърнат, ако правата им, залегнали в Хартата, са нарушени.

⁵⁹ Предизвикателства и възможности за прилагането на Хартата на основните права, септември 2018 г. на разположение на адрес <https://fra.europa.eu/en/opinion/2018/charter-training>. Вж. също Доклад на Агенцията на ЕС за основните права за 2019 г. относно основните права във връзка с използването на Хартата в националната законодателна дейност и националните информационни страници по държави на Агенцията на ЕС за основните права относно прилагането на Хартата, цитиран по-горе.

⁶⁰ Вж. също Доклад на Агенцията на ЕС за основните права за 2019 г. относно основните права във връзка с липсата на национални политики насочени към насърчаване на прилагането на Хартата.

⁶¹ Специално проучване на Евробарометър № 487b.

ВБ6 Интересува ли Ви да имате повече информация за следните аспекти на Хартата или не?
(% – ЕС)



Хартата може да играе роля в живота на хората само ако те са запознати с правата си, ако знаят към кого да се обърнат, когато правата им са нарушени, и ако правата им се прилагат от националните съдилища, законодателни органи и администрации.

Интерактивният инструмент за основните права⁶² помага на хората да определят компетентния национален орган, когато техните права са нарушени. През 2018 г. той е търсен 3871 пъти и би могъл да бъде популяризиран по-добре, за да се увеличи използването му.

На проявите във връзка с Хартата, организирани от председателствата на ЕС в сътрудничество с Комисията и Агенцията на ЕС за основните права⁶³, бяха изтъкнати

⁶² https://beta.e-justice.europa.eu/459/BG/fundamental_rights_interactive_tool.

⁶³ Например конференция от 2016 г. на тема „Националните политики за прилагане на Хартата на ЕС за основните права“, организирана от нидерландското председателство на ЕС, както и конференцията

най-добрите практики на националните органи за повишаване на осведомеността относно Хартата и за разработване на инструменти⁶⁴, които ще улеснят създателите на политика да интегрират Хартата в работата си. От октомври 2018 г. на портала за електронно правосъдие може да бъде намерен нов инструмент — CharterClick⁶⁵, с чиято помощ може да се провери дали конкретен случай попада в обхвата на Хартата. Инструментът се допълва от ръководство относно използването на Хартата⁶⁶.

Обучението във връзка с Хартата е от основно значение за гарантирането на нейната ефективност. И през 2018 г. Комисията продължи да подкрепя обучението на съдии и прокурори чрез Европейската мрежа за съдебно обучение⁶⁷. Програмата за правосъдие на Комисията подпомага и качествени проекти за обучение на практикуващи юристи относно Хартата⁶⁸.

Предложението на Комисията за нов фонд „Правосъдие, права и ценности“ открива възможност да се финансират дейностите във връзка с осведомеността относно Хартата на националните органи, освен съдиите и практикуващите юристи (например министерствата, полицията и националните парламенти).

През 2018 г. Агенцията на ЕС за основните права проведе редица дейности за повишаване на осведомеността и за обучение относно Хартата. Тя публикува основни

от 2018 г. на тема „Националният живот на Хартата на ЕС за основните права“, организирана от австрийското председателство на ЕС.

⁶⁴ Вж. контролния списък, посочен от Агенцията на ЕС за основните права в нейния наръчник „Прилагане на Хартата на основните права на Европейския съюз в правото и създаването на политики на национално равнище“, Част II, който е на разположение на адрес <https://fra.europa.eu/en/publication/2018/national-guidance-application-eu-charter>. Вж. проекта „Judging the Charter“, съфинансиран от Европейската комисия, който предоставя информация за Хартата и обединява на едно място множество учебни материали, на разположение на адрес <https://charter.humanrights.at/>.

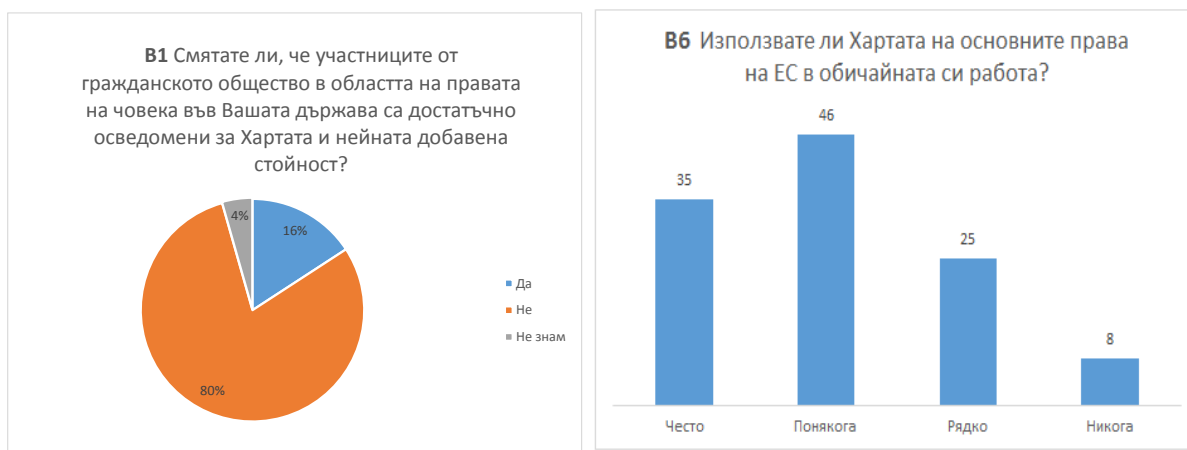
⁶⁵ [https://beta.e-justice.europa.eu/583/BG/does the charter apply to my case.](https://beta.e-justice.europa.eu/583/BG/does%20the%20charter%20apply%20to%20my%20case)

⁶⁶ [https://beta.e-justice.europa.eu/584/BG/charter tutorial.](https://beta.e-justice.europa.eu/584/BG/charter%20tutorial)

⁶⁷ Например обучението на Европейската мрежа за съдебно обучение и Агенцията на ЕС за основните права на тема „Приложимост и действие на Хартата на основните права на Европейския съюз в националните производства“, 19—20 април 2018 г., Виена, и семинарите за обучение на Европейската мрежа за съдебно обучение през 2018—2019 г. за съдиите и прокурорите на държавите от ЕС относно осведомеността за Хартата и съдебната практика на Съда на ЕС.

⁶⁸ Например, курсът за обучение на Европейския институт за публична администрация „Защита на основните права в контекста на наказателното производство в Европейския съюз: прилагането и значението на Хартата на основните права на Европейския съюз и законодателството на ЕС“, който се проведе в Барселона на 13—14 март 2018 г., във Варшава на 26—27 юни 2018 г. и в Люксембург на 2—3 октомври 2018 г.

принципи за оповестяване на правата, залегнали в Хартата⁶⁹, и актуализира и разшири *Charterpedia* (онлайн информационен инструмент с достъп за всеки отделен член от Хартата до съответната европейска и национална съдебна практика, както и съответните норми на конституционното, европейското и международното право⁷⁰). Това допълва информацията, която е на разположение на портала за електронно правосъдие относно Хартата, нейното приложно поле, тълкуване и последици. През октомври 2018 г. Агенцията изготви и наръчник относно Хартата за практикуващите юристи и създателите на политики⁷¹, който служи като основа за обученията, предоставяни на националните органи⁷². При работата си с институциите по правата на човека Агенцията разработи материал за обучение, предназначени за държавните служители и организациите на гражданското общество. Обучението на организациите на гражданското общество относно Хартата е от съществено значение предвид ролята, която те играят за реалното ѝ въвеждане в живота на хората. Резултатите от проучване, проведено от Агенцията през 2018 г. измежду членовете на нейната платформа на организациите на гражданското общество, показват, че са налице възможности за повишаване на осведомеността и използването на Хартата.



Източник: анонимно проучване относно използването на Хартата, извършено през август 2018 г. от Агенцията на ЕС за основните права сред организациите, участващи в платформата за основните права.

⁶⁹ <https://fra.europa.eu/en/publication/2018/10-keys-effectively-communicating-human-rights>.

⁷⁰ <https://fra.europa.eu/en/charterpedia>.

⁷¹ Наръчник на Агенцията на ЕС за основните права „Прилагане на Хартата на основните права на Европейския съюз в правото и създаването на политики на национално равнище“, цитиран по-горе.

⁷² Включително в областта на предоставянето на средства на ЕС въз основа на насоките, разработени от Комисията през 2016 г., които са на разположение на адрес <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX%3A52016XC0723%2801%29>.

Броят на националните институции по правата на човека (НИПЧ), които са акредитирани съгласно Парижките принципи⁷³, се увеличи значително в ЕС от 2010 г. насам (53 % увеличение, от 15 на 23 държави — членки на ЕС). Сред тях се наблюдава и 50 % увеличение на броя на НИПЧ със „статус А“ (които спазват изцяло Парижките принципи) — от 10 на 16. Понастоящем само 5 държави членки нямат акредитирана НИПЧ. Европейската мрежа на националните институции по правата на човека работи със съответните заинтересовани страни, за да предостави съдействие във връзка с това. От 2010 г. насам НИПЧ все по-активно наблюдават прилагането на Хартата на национално равнище и докладват за него, работят за повишаване на осведомеността⁷⁴ и обучаването⁷⁵ относно Хартата на съдии, адвокати и организациите на гражданското общество, консултират⁷⁶ своите правителства и парламент относно изискванията на Хартата и стратегическите съдебни спорове⁷⁷ на национално равнище и пред Съда на Европейския съюз. Те са важна част от веригата на правоприлагане.

Същото важи и за органите по въпросите на равенството, които постепенно се открииха като основни фактори в инфраструктурата на ЕС за недискриминация⁷⁸. В качеството си на непосредствена точка за контакт за жертвите на дискриминация, те са развили разширено разбиране за това как дискриминацията засяга хората в Европа и работят с по-стратегическа насоченост за повишаване на осведомеността и прилагане на законодателството на ЕС за равното третиране⁷⁹. Мнозинството от държавите членки надхвърлиха правно обвързващите изисквания на ЕС и предоставиха на своите органи

⁷³ Международни стандарти за оценяване на НИПЧ, които са на разположение на адрес <https://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/Pages/ParisPrinciples.aspx>.

⁷⁴ Така например в ръководството на словашката НИПЧ относно повишаването на осведомеността за основните права се съдържа глава, посветена на Хартата и използването на Хартата от въпросната институция, на разположение на адрес http://www.snsip.sk/CCMS/files/Sprievodca_ludskopravnymi_temami_suvisiacimi_s_clenstvom_SR_v_EU.pdf.

⁷⁵ Хърватската НИПЧ например беше партньор по проекта „Judging the Charter“, цитиран по-горе.

⁷⁶ Португалската НИПЧ препоръча на Парламента да приеме Кодекс за добро поведение на администрацията (въз основа на член 41 от Хартата). Повече информация за тази инициатива може да бъде намерена на адрес <http://www.provedor-jus.pt/?idc=35&idi=15267>.

⁷⁷ Ирландската НИПЧ се позовава на Хартата за своите *amicus curiae* при национални случаи (напр. Р/Главен директор на Националното бюро по имиграция на ирландската полиция и др., повече информация е на разположение на адрес <https://www.ihrec.i.e./documents/p-v-chief-superintendent-of-the-garda-national-immigration-bureau-ors/>). Тя също така осигури правно представителство пред Съда на ЕС за кандидатите за работа в ирландската полиция, които оспорват правилата, водещи до дискриминация въз основа на възрастта, като се позовават на разпоредбите на Хартата, повече информация на адрес: <https://www.ihrec.i.e./eu-court-of-justice-issues-landmark-equality-law-ruling/>.

⁷⁸ Вж. доклада от 2018 г. на Европейската мрежа на правните експерти в областта на равенството между половете и недискриминацията, който е на разположение на адрес <https://www.equalitylaw.eu/downloads/4763-equality-bodies-making-a-difference-pdf-707-kb>.

⁷⁹ Директива 2000/43/ЕС, Директиви 2010/41, 2006/54, 2004/113.

по въпросите на равенството компетентност да покриват, в определени случаи, пълния набор от основания, включени в член 21 от Хартата⁸⁰. Препоръката на Комисията от 2018 г. относно стандартите за органите по въпросите на равенството⁸¹ има за цел да предостави на държавите членки насоки относно мерките, с които да се спомогне за увеличаване на ефективността и независимостта на тези органи.

5. Заключение

Настоящият доклад показва, че Хартата се е доказала като ключов инструмент за превръщане на основните права в реалност в живота на хората. Тя е сравнително нов инструмент, ако я сравним например с Европейската конвенция за правата на човека, която съществува вече 65 години. За да се използва пълният потенциал на Хартата, особено на местно и национално равнище, са необходими време и непрекъсната работа.

Гражданското общество и защитниците на правата играят ключова роля при действителното въвеждане на Хартата в живота на хората. Към края на 2019 г. Комисията, финландското председателство на ЕС и Агенцията на ЕС за основните права ще проведат конференция, за да ознаменуват 10-та годишнина на Хартата и ще обмислят как с помощта на гражданското общество и защитниците на правата е възможно тя да се превърне в значима част от ежедневието. С това ще се предоставят на новата Комисия жизнено важна информация и насоки.

⁸⁰ http://www.equineteurope.org/IMG/pdf/updated_brochure-2.pdf. Вж. също Европейска директория на органите по въпросите на равенството, на разположение на адрес <http://www.equineteurope.org/-Members-Directory->.

⁸¹ Цитирана по-горе.