



Брюксел, 8.5.2013
COM(2013) 271 final

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

Доклад за 2012 година относно прилагането на Хартата на основните права на ЕС

{SWD(2013) 171 final}
{SWD(2013) 172 final}

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

Доклад за 2012 година относно прилагането на Хартата на основните права на ЕС

1. ВЪВЕДЕНИЕ

В своята „Стратегия за ефективно прилагане на Хартата на основните права от Европейския съюз“ Комисията обяви, че ще представя ежегодни доклади относно конкретните стъпки, предприети за ефективното прилагане на Хартата¹. Чрез тези доклади Комисията отговаря на дългогодишните и легитимни очаквания, изразени по-специално от Европейския парламент², за поставяне на основните права в центъра на политиките на ЕС. Систематичното прилагане на Хартата изисква не само строга правна проверка, но и политическа проверка, за да се установи въздействието на всички инициативи на ЕС върху основните права.

Настоящият годишен доклад е основата, върху която да се проведе необходимият диалог между всички институции на ЕС и държавите членки относно прилагането на Хартата. Следователно той е част от процеса на политически диалог и проверка, целящ да гарантира, че Хартата продължава да бъде отправна точка, че основните права са интегрирани във всички правни актове на ЕС, така както и при прилагането на правото на ЕС от страна на държавите членки. В него се представя също така начинът, по който в ЕС се изгражда култура на зачитане на основните права чрез изработването на ново законодателство в областите на компетентност на ЕС и чрез съдебната практика на Съда на Европейския съюз (по-нататък „Съдът“). Като се има предвид ключовата роля на съдилищата на държавите членки за контрол на спазването на Хартата от страна на държавите членки при прилагане на правото на ЕС, настоящият доклад представя за първи път и обобщение на съдебната практика на националните съдилища във връзка с Хартата.

Работният документ на службите на Комисията, приложен към настоящия доклад, съдържа подробна информация относно прилагането на Хартата и илюстрира конкретни проблеми, пред които са изправени физическите лица (вж. приложение I). Напредъкът при изпълнението на стратегията за равенство между жените и мъжете (2010—2015 г.) е представен във втори отделен работен документ на службите на Комисията (вж. приложение II).

2. ДЕЙСТВИЯ НА ЕС ЗА НАСЪРЧАВАНЕ НА ЕФЕКТИВНОТО ПРИЛАГАНЕ НА ХАРТАТА

Хартата се отнася преди всичко за институциите на ЕС. Следователно институциите на ЕС носят основната отговорност да гарантират зачитането на основните права като правно изискване въз основа на обвързващата Харта.

Стратегията на Комисията е насочена към постигането на практически ефект от правно обвързващата Харта³. Конкретните стъпки за изпълнение на Хартата доведоха до възникването на „рефлекс“ за отчитане на основните права, когато Комисията подготвя

¹ Съобщение, прието от Комисията на 19.10.2010 г. — Стратегия за ефективно прилагане на Хартата на основните права от Европейския съюз, COM (2010) 573 окончателен.

² Докладът Voggenhuber на Европейския парламент — документ №. A6-0034/2007.

³ Вж. бележка под линия 1.

нови законодателни и стратегически предложения. Този подход е от съществено значение в рамките на целия процес на вземане на решения на ЕС, включително когато Европейският парламент и Съветът въвеждат изменения в предложенията, изготвени от Комисията. Освен това всички актове на ЕС са обект на контрол от страна на Съда на Европейския съюз. Това е пределната гаранция за спазването на основните права в законодателната дейност на ЕС и във всички други актове на ЕС.

Основните права се утвърждават във всички политики на ЕС. Политиката на Комисията да даде реално изражение на статута на гражданин на Съюза допълва утвърждаването на основните права в ЕС. Повечето от основните права, залегнали в Хартата, не се отнасят само до гражданите на ЕС, но са от голямо значение за защитата на всички хора, които живеят в ЕС, независимо дали са граждани на Съюза или не.

2.1. Засилване на защитата на основните права чрез законодателството на ЕС

Една истинска култура на зачитане на основните права се състои не само в гарантирането на съответствие на законодателството с Хартата. В областите, в които ЕС е компетентен да действа, Комисията може да предлага законодателни актове на ЕС, които придават конкретен ефект на правата и принципите, залегнали в Хартата. Тази стъпка е от решаващо значение, за да могат гражданите да упражняват правата си, произтичащи от Хартата.

За да се осигури пълното прилагане на Хартата в епохата на цифровите технологии, Комисията предложи **съществена реформа на разпоредбите на ЕС за защита на личните данни**⁴. Историческият опит на Европа доведе до формирането на общо разбиране в Европа, че неприкосновеността на личния живот е неразделна част от човешкото достойнство и личната свобода. Ето защо Хартата признава както правото на зачитане на личния живот (член 7), така и правото на защита на личните данни (член 8). С член 16 от ДФЕС на Съюза се дават допълнителни законодателни правомощия да установи хармонизирани разпоредби на ЕС за защита на данните.

Предложенията на Комисията актуализират и осъвременяват принципите, залегнали в директивата от 1995 г., за да се гарантира правото на защита на личните данни в бъдеще⁵. Реформата предвижда по-голяма отговорност и отчетност за органите, обработващи лични данни, и укрепва независимите национални органи за защита на данните. Тя въвежда „правото да бъдеш забравен“, което ще помогне на хората да управляват по-добре рисковете, свързани със защитата на данните в интернет. Реформата разширява приложното поле на общите принципи и разпоредби за защита на данните, така че да обхванат националната полиция и органите на наказателното правосъдие. Новите разпоредби са изготвени така, че да гарантират внимателно

⁴ а) Съобщение относно „Защитата на правото на личен живот във взаимосвързания свят— Европейска рамка за защита на данните за 21-ви век“, COM(2012) 09 final. На разположение на адрес: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52012DC0009:bg:NOT>; б) Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно защитата на физическите лица във връзка с обработването на лични данни и относно свободното движение на такива данни, COM(2012) 11 final. На разположение на адрес: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0011:FIN:BG:DOC>; в) Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета 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. На разположение на адрес: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0010:FIN:BG:DOC>;

⁵ Директива 95/46/ЕО за защита на физически лица при обработването на лични данни и за свободното движение на тези данни, OJ L 281, 23.11.1995 г., стр. 31—50.

равновесие на всички основни права, върху които действията на тези органи могат да окажат въздействие, като например свободата на словото. Красноречив пример за това е въвеждането в предложението на специални предпазни мерки за данните, които се обработват единствено за целите на журналистическата дейност.

През 2012 г. **Комисията възприе инициативен подход, за да ускори напредъка към постигане на по-добър баланс между двата пола в управителните съвети на европейските дружества, които се котират на фондовата борса**⁶. Това законодателно предложение на Комисията заема централно място в законодателството на ЕС за равенство между половете. То съчетава, от една страна, изискването за равно третиране, а от друга страна, възможността да се предприемат позитивни мерки — чрез насърчаване на участието на по-слабо представения пол, за да се постигне реално равенство.

В предложението се определя целта за минимален дял от 40 % представители на по-слабо представения пол сред членовете на управителните съвети без изпълнителни функции на такива дружества, която да бъде постигната до 2020 г. (до 2018 г. за дружества, допуснати до борсова търговия, които са публични предприятия). За да се постигне целта от 40 %, предложението задължава дружествата, допуснати до борсова търговия, с по-нисък дял представители на по-слабо представения пол сред директорите без изпълнителни правомощия да извършват назначенията на тези позиции въз основа на сравнителен анализ на квалификацията на всеки кандидат. Това ще бъде постигнато като се прилагат предварително определени, ясни, неутрално формулирани и еднозначни критерии. В случай на равностойни квалификации ще се отдаване предпочитание на кандидата от по-слабо представения пол.

Защитата на процесуалните права остава приоритет за ЕС. Директивата относно правото на информация в наказателното производство, приета на 22 май 2012 г., налага изискването на всяко задържано лице да бъде давана информацията относно неговите права на език, който лицето разбира⁷. Освен това новата директива за установяване на минимални стандарти за правата, подкрепата и защитата на жертвите на престъпления, приета на 25 октомври 2012 г., гарантира, че на жертвите се дават недискриминационни минимални права в целия ЕС, независимо от тяхната националност или държава на пребиваване⁸. С нея се гарантира, че жертвите се признават и към тях се отнасят с уважение, когато те са в контакт с полицията, прокуратурата и съдебната власт. Освен това тя им дава процесуалните права да бъдат информирани, подкрепяни и защитавани и гарантира, че те могат да участват активно в наказателното производство. Директивата се съсредоточава върху подкрепата и защитата на жертвите, за които съществува риск от вторично или повторно виктимизиране или сплашване по време на наказателното производство. Тези уязвими групи включват децата и жертвите на насилие, основано на пола, насилие при близки взаимоотношения, сексуално насилие или сексуална експлоатация, престъпления от омраза, както и жертвите с увреждания.

⁶ Предложение за Директива за подобряване на баланса между половете сред директорите без изпълнителни функции на дружествата, допуснати до борсова търговия, и свързани с това мерки, COM(2012) 614 final. На разположение на адрес: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0614:FIN:bg:PDF>.

⁷ Директива 2012/13/ЕС относно правото на информация в наказателното производство, ОВ L 142, 1.6.2012 г., стр. 1—10.

⁸ Директива 2012/29/ЕС 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, 14.11.2012 г., стр. 57—74.

Политиките и законодателството на ЕС трябва да се основават на **обективни, надеждни и съпоставими данни** за зачитането на основните права в ЕС. **Агенцията на ЕС за основните права („Агенцията“)** беше създадена, за да предоставя такива данни. След като Договорът от Лисабон влезе в сила, Агенцията следва да бъде в състояние да изпълнява своите задачи във всички области на компетентност на ЕС, когато основните права са изложени на риск. За да се постигне тази цел, Комисията предложи възможността Агенцията да работи в областта на полицейското сътрудничество и съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси⁹. Съветът обаче не подкрепи този подход и реши да изключи тези две основни области на компетентност на Съюза от многогодишната рамкова програма на Агенцията, която определя тематичните области, в които Агенцията може да работи в периода 2013—2017 г. Доброто функциониране на Агенцията бе допълнително изложено на риск поради забавянето при приемането на новата многогодишна рамка. В резултат на това Агенцията не беше в състояние да изпълнява своите задачи при нормални условия, като за да изпълни своите задачи тя прибягна до специално искане, прието от Съвета в края на 2012 г. Съветът пристъпи към приемането на новата многогодишна рамка на 11 март 2013 г. — след като Обединеното кралство оттегли своето парламентарно възражение¹⁰.

2.2. Аспекти, свързани с основните права, във външните действия на ЕС

Хартата се прилага спрямо всички действия на Европейския съюз, включително и в областта на външните отношения.

Въз основа на съвместно съобщение на Комисията и ЕСВД Съветът прие **стратегическа рамка относно правата на човека и демокрацията** и план за действие, целящи постигането на по-добра ефективност и съгласуваност на политиката на ЕС в областта на правата на човека през следващите години¹¹. Сред първите действия по новата стратегическа рамка и плана за действие беше решението на Съвета да определи г-н Ставрос Ламбринидис за специален представител на ЕС за правата на човека¹².

По дело относно **замразяването на активите** на дружество и на неговия мажоритарен акционер, решено от Съвета **в рамките на общата външна политика и политика на сигурност**, Съдът отмени приетите мерки въз основа на това, че Съветът не е представил информация или доказателства. Така Съдът потвърди, че принципът на ефективни правни средства за защита (член 47 от Хартата) означава, че основанията за приемане на ограничителна мярка трябва да се съобщят на засегнатото образувание или физическо лице¹³. Това е необходимо както за да се даде възможност на адресатите на

⁹ Предложение за решение на Съвета за създаване на многогодишна рамка за Агенцията на Европейския съюз за основните права за периода 2013—2017 г., COM(2011) 880 final. На разположение на адрес: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0880:FIN:BG:HTML>.

¹⁰ Решение на Съвета за създаване на многогодишна рамка за Агенцията на Европейския съюз за основните права за периода 2013—2017 г., прието на 11 март. На разположение на адрес: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/bg/12/st10/st101117.bg06.pdf>.

¹¹ Съвместно съобщение „Правата на човека и демокрацията в основата на външните действия на ЕС – към по-ефективен подход“, COM(2011) 886 final. На разположение на адрес: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0886:FIN:BG:PDF>. Стратегическа рамка и план за действие относно правата на човека и демокрацията, Документ на Съвета № 11417/12 ext 1 от 28.6.2012 г. На разположение на адрес: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/bg/12/st11/st11417-ex01.bg12.pdf>.

¹² Решение 2012/440/ОВППС на Съвета от 25.7.2012 г. за назначаване на специален представител на Европейския съюз за правата на човека, ОВ L 200, стр. 21—23.

¹³ СЕС, дело T-439/10 и T-440/10, *Fulmen и F. Mahloudian срещу Съвета*, 21.3.2012 г.

решението да защитят своите права, така и за да бъде Съдът в състояние да направи преглед на законността на въпросната мярка. Този съдебен контрол обхваща оценката на фактите и обстоятелствата, на които се основава решението, и доказателствата и информацията, въз основа на които е направена тази оценка.

На 4 юли 2012 г. **Европейският парламент отхвърли проекта на търговско споразумение за борба с фалшифицирането (АСТА)**, с което се целеше укрепване на световните стандарти за прилагането на правата върху интелектуалната собственост, за да се води по-ефективна борба с търговията с фалшифицирани и пиратски стоки. За това свое действие Европейският парламент използва Хартата при упражняване на своите нови прерогативи във връзка с международните търговски споразумения¹⁴. По-специално ЕП се позова на необходимостта от подходящ баланс в проекта на споразумението между свободата на словото и информация и правото на собственост. Комисията също обърна внимание на тези опасения и вече беше поискала от Съда да прецени дали споразумението АСТА е съвместимо с Хартата. Комисията оттегли искането си за становище от Съда, след като Европейският парламент даде да се разбере, че няма да приеме проекта на споразумение.

2.3. Съдебен контрол на съответствието на актове на ЕС с Хартата

Постановените през 2012 г. решения на Съда на ЕС във връзка със съответствието на актовете на ЕС с Хартата дадоха насоки за това как да се отчитат основните права в законодателната работа на ЕС и във всички други актове на Съюза с правни последици.

Съдът ясно постанови, че Хартата трябва да се взема предвид в случаите, в които законодателят реши да **делегира правомощия** на Съвета или на Комисията. Той отмени решение за изпълнение на Съвета относно наблюдението на морските външни граници на ЕС въз основа на това, че приемането на правила, даващи правомощия за правоприлагане на граничната охрана, предполага политически избор, който попада в обхвата на отговорност на законодателя на Съюза, и че тези правила има вероятност да засегнат личната свобода и основните права до такава степен, че е необходима намесата на законодателя на Съюза¹⁵.

Освен това Съдът следеше дали институциите на ЕС действително спазват **принципа на недискриминация** в политиката си на набиране на персонал. Съдът отмени обявленията на няколко конкурса на общо основание за назначаване на служители на институциите на ЕС, тъй като те бяха публикувани изцяло само на три официални езика¹⁶. Съдът реши, че потенциалните кандидати, чийто майчин език не е един от езиците, на които е публикувано обявлението за оспорваните конкурси, са в необлагодетелствано положение в сравнение с кандидатите, за които един от тези три езици е роден. Това необлагодетелствано положение е последица от непропорционалната разлика в третирането въз основа на езика, което е забранено с член 21 от Хартата.

Съдът също така проследи прилагането на **принципа на добра администрация** в институциите на ЕС (член 41 от Хартата). Той отмени решението на Комисията да отхвърли предложение в контекста на покана за участие в търг за възлагане на обществени поръчки, тъй като Комисията не е предоставила достатъчно основания за своето решение¹⁷. Съдът установи връзка между член 41 (добра администрация) и член 47 (достъп до правосъдие) от Хартата, тъй като причините, посочени от

¹⁴ Препоръка на Европейския парламент, документ № А7-0204/2012 от 22.6.2012 г.

¹⁵ СЕС, Дело С-355/10, Европейски парламент срещу Съвета на ЕС, 5.9.2012 г.

¹⁶ СЕС (голям състав), Дело С-566/10 Р, *Италианската република срещу Комисията*, 27.11.2012 г.

¹⁷ СЕС, Дело Т-183/10, *Sviluppo Globale GEIE срещу Комисията*, 10.10.2012 г.

администрацията, са необходими, за да може засегнатото лице да реши дали да оспори решението в съответните съдилища.

Редица решения на Съда през последните години доведоха до адаптиране на законодателството на ЕС. Така например Европейският парламент, Съветът и Комисията взеха под внимание съдебната практика на Съда на ЕС при преговорите на новия „Регламент от Дъблин“ относно условията за трансфер в ЕС на лицата, търсещи убежище¹⁸. В резултат на това съгласно новите одобрени правила лицата, търсещи убежище, не могат да бъдат върнати в държава членка, където съществува сериозен риск от нарушаване на техните основни права. Вместо това друга държава членка поема отговорността да даде бърз достъп до процедурата по предоставяне на убежище.

Комисията взе под внимание съдебната практика на Съда и при подготовката на своето изменено предложение за публикуване на бенефициерите на европейските земеделски фондове¹⁹. Новопредложените правила се основават на преразгледана подробна обосновка, съсредоточена върху необходимостта от обществен контрол върху използването на европейските земеделски фондове, с цел да се защитят финансовите интереси на Съюза. Те изискват предоставянето на по-подробна информация относно естеството и описанието на мерките, за които се отпускат средствата. Името на бенефициера обаче няма да бъде публикувано под определен минимален праг на отпуснатите средства. Тази разпоредба следва съображенията за пропорционалност, а именно между целта, от една страна, за упражняване на обществен контрол върху използването на публичните средства и от друга страна — правото на бенефициерите на зачитане на личния им живот като цяло и на защита на личните им данни.

3. ПРИЛАГАНЕ НА ХАРТАТА В ДЪРЖАВИТЕ ЧЛЕНКИ

В ЕС защитата на основните права се осигурява благодарение на система на две нива: от една страна, националната система, основана на конституциите на държавите членки и на международните правни задължения, като например Европейската конвенция за правата на човека (ЕКПЧ), а от друга страна, системата на ЕС, основана на Хартата, която се задейства единствено по отношение на действията на институциите на ЕС или когато държавите членки прилагат правото на ЕС. Хартата допълва съществуващите системи за защита на основните права, а не ги заменя.

Съдът на ЕС е подчертавал ограниченията в обхвата на прилагане на Хартата. Той обяви за недопустимо преюдициалното запитване от български административен съд, отнасящо се до правото на съдебна защита по отношение на решения за налагане на наказателни санкции за някои нарушения на правилата за движение по пътищата, като се позова на установената съдебна практика, според която изискванията,

¹⁸ СЕС, съединени дела C-411/10 и C-493/10, *N.S. срещу Secretary of State for the Home Department и M.E. е.а. срещу Refugee Applications Commissioner*, 21.12.2011 г. Предложение за Регламент за установяване на критерии и механизми за определяне на държава членка, компетентна за разглеждането на молба за международна закрила, която е подадена в една от държавите членки от гражданин на трета страна или от лице без гражданство, COM(2008) 820 final. На разположение на адрес: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0820:FIN:BG:PDF>

¹⁹ СЕС, съединени дела C-92/09 и C-93/09, *Volker und Markus Schecke GbR & Hartmut Eifert срещу Land Hessen & Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung*, 10.11.2010 г. Изменение на предложение на Комисията COM(2011) 628 final/2 за Регламент относно финансирането, управлението и мониторинга на общата селскостопанска политика, COM(2012) 551 final. На разположение на адрес: http://ec.europa.eu/agriculture/funding/regulation/amendment-com-2012-551_en.pdf.

произтичащи от защитата на основните права, са задължителни за държавите членки, когато те прилагат законодателството на ЕС²⁰.

Разпоредбите на Хартата се отнасят за държавите членки единствено когато те прилагат правото на ЕС, като нито Хартата, нито Договорът създават нова компетенция на ЕС в областта на основните права. Когато въпросното национално законодателство не представлява мярка за прилагане на правото на ЕС или не е свързано по друг начин с правото на ЕС, компетентността на Съда не е установена²¹.

Важните последици от Хартата проличават от все по-големия брой искания за преюдициално заключение, получени от Съда на ЕС от националните съдилища. Така например, в областта на предоставянето на убежище, Съдът потвърди, че когато на границата или в рамките на територията на държава членка е подадена молба за убежище, тази държава членка е длъжна да предостави минималните условия за приемане на лицата, търсещи убежище, предвидени в правото на ЕС, независимо от това дали тя е компетентна да разглежда молбите за убежище по смисъла на правото на ЕС²². По-специално необходимостта да се спазват основните принципи на човешко достойнство (член 1) и право на убежище (член 18) означава, че молещата държава членка поема задължението, произтичащо от правото на ЕС²³, да предостави на търсещото убежище лице жилищно настаняване, храна, дрехи и помощ за дневни разходи (като поема и произтичащата от това финансова тежест), докато лицето, търсещо убежище, бъде прехвърлено към държавата членка, компетентна да разгледа молбата за убежище.

3.1. Действия на Комисията, целящи да се гарантира спазване на Хартата от страна на държавите членки

В своята роля на пазител на договорите Комисията също следи за спазването на Хартата, като е решена да предприема действия за тази цел тогава, когато е необходимо и ако разполага с правомощие за това. През 2012 г. за първи път Комисията бе приканена да заведе дела за нарушение пред Съда на ЕС във връзка с неспазването от страна на държава членка на ключови разпоредби от Хартата.

През последните години **Унгария прие редица закони** — някои от тях така наречените кардинални закони, приети пряко по силата на новата конституция — **които породиха сериозни опасения относно основните права** и бяха обект на внимателно разглеждане от страна на Съвета на Европа. Комисията извърши своя собствен правен анализ по онези точки, които имат връзка със законодателството на ЕС, в съответствие с обхвата на прилагане на Хартата (член 51) и ролята на Комисията като пазител на договорите. След първите предупредителни писма от края на 2011 г., на 7 юни 2012 г. Комисията реши да заведе дело за нарушение пред Съда. На първо място, Комисията оспори намесата в независимостта на унгарския орган за защита на данните, като обоснова това с изискването за „пълна независимост“ на националните органи за защита на данните, което е включено в Директивата за защита на личните данни от 1995 г. и е изрично признато в член 16 от ДФЕС и в член 8 от Хартата. Във второ производство за установяване на нарушение Комисията оспори ранното пенсиониране на около 274 съдии и прокурори в Унгария в резултат на внезапно намаляване на

²⁰ СЕС, дело C-27/11, *Винков*, 7.6.2012 г.

²¹ Вж. също СЕС, дело C 370/12, *Pringle срещу Ирландия*, 27.11.2012 г.

²² СЕС, дело C-179/11, *Cimade and Groupe d'information et de soutien des immigrés (GISTI) срещу Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration*, 27.9.2012 г.

²³ Директива 2003/9/ЕО за определяне на минимални стандарти относно приемането на лица, търсещи убежище, ОВ L 31, 6.2.2003 г., стр. 18—25.

задължителната пенсионна възраст за тази професия от 70 на 62 години. Основанието за това действие на Комисията беше Директива 2000/78/ЕО за равно третиране в областта на заетостта, която забранява дискриминацията на работното място въз основа на възрастта. Това включва и уволнението, основано на възрастта, без обективна обосновка. Ето защо това дело спомага за прилагането на практика на общата забрана за дискриминация, включително въз основа на възрастта, както е гарантирано от член 21 от Хартата. В своето решение от 6 ноември 2012 г. Съдът на ЕС потвърди оценката на Комисията, според която намаляването на задължителната пенсионна възраст за съдиите, прокурорите и нотариусите в рамките на много кратък преходен период е несъвместимо с правото на ЕС в областта на равното третиране. Унгария ще трябва да промени тези правила, за да ги съобрази с правото на ЕС²⁴.

Свободата на медиите и плурализмът бяха също в основата на дискусията между Комисията и унгарското правителство за новото медийно законодателство по отношение на задължението за балансирано отразяване и правилата за обидно съдържание. Комисията и унгарското правителство постигнаха договореност и за изменение на някои други разпоредби, които в противен случай биха могли да представляват нарушение на Директивата за аудиовизуални медийни услуги и/или на правилата за свободно движение на услугите и за свобода на установяване.

Що се отнася до въпроса за независимостта на съдебната власт в Унгария в по-общ план, през 2012 г. Комисията изрази своята загриженост в редица писма, по-специално по отношение на правомощията на председателя на Унгарската национална съдебна служба да преразпределя дела от един съд на друг и да прехвърля съдия против неговата воля. Комисията изтъкна, че тези мерки биха могли да засегнат ефективното прилагане на правото на Съюза в Унгария, както и спазването на основните права на гражданите и предприятията за ефективни правни средства за защита от независим съд по дела, основани на правото на Съюза, както е гарантирано от член 47 от Хартата. Бяха проведени и обсъждания между Съвета на Европа (по-специално Венецианската комисия) и унгарските органи. Комисията следи отблизо този въпрос, по-специално за да наблюдава зачитането на правото на ефективни правни средства за защита.

По същия начин, веднага след като през август 2012 г. беше уведомена за **разтурването на ромски лагери във Франция** и връщането на ромите към родните им страни, Комисията изпрати писмо до френските власти и бяха проведени дискусии, които позволиха да се изяснят фактите и нормативната уредба. Ситуацията се е променила значително през последните няколко години. В отговор на действията на Комисията през 2010 г., целящи да се гарантира, че всички държави членки прилагат директивата за свободно движение, и да се създаде европейска рамка за национални стратегии за интегриране на ромите, Франция измени своето право, така че да гарантира пълно съответствие с директивата за свободно движение, най-вече по отношение на процедурните гаранции, свързани с експулсирането на граждани на ЕС, и прие национална стратегия за интегриране на ромите. Въз основа на тази нова стратегия се провежда тясно сътрудничество и активизирани усилия за приобщаване на ромите с активното участие на Франция.

През 2012 г. Комисията също така започна **процедура за нарушение срещу Малта** поради неправилно прилагане на правилата на ЕС за свободно движение, и по-специално **правото на съпрузи или регистрирани партньори от един и същ пол да се присъединяват към граждани на ЕС в Малта и да пребивават там с тях**. В резултат на действията на Комисията малтийското законодателство беше изменено и

²⁴ СЕС, дело C-286/12, *Европейската комисията срещу Унгария*, 6.11.2012 г.

понастоящем е съвместимо с правилата на ЕС относно правата на гражданите на ЕС на свободно движение и недопускане на дискриминация.

3.2. Развитие на националната съдебна практика относно прилагането на Хартата от страна на държавите членки

Правовата общност, върху която се основава Съюзът, разчита на националните съдилища. Правата на гражданите, произтичащи от правото на ЕС, могат да бъдат ефективно гарантирани само ако националните съдии упражняват в пълна степен своите правомощия. Конституционните и върховните съдилища на държавите членки имат специална отговорност за сътрудничество със Съда на ЕС, за да се гарантира ефективното прилагане на Хартата.

Данните, събрани от **Асоциацията на държавните съвети и върховните административни съдилища** показват, че в многобройни решения на административните съдилища на държавите членки²⁵ вече има позовавания на Хартата. Разпоредбите на Хартата, които най-често се посочват в докладите, са зачитането на личния и семейния живот (член 7), свободата на изразяване на мнение и на информация (член 11), правото на собственост (член 17), правото на убежище (член 18), забраната за колективно експулсиране и за връщане (*non-refoulement*) (член 19), правата на детето (член 24), правото на добра администрация (член 41) и правото на ефективни правни средства за защита и на справедлив съдебен процес (член 47).

Правната област, в която до този момент Хартата се споменава най-често, е имиграцията и предоставянето на убежище²⁶. Агенцията на ЕС за основните права извърши анализ на получената от някои държави членки информация относно съдебната практика във връзка с Хартата, който показва, че последиците от Хартата далеч надхвърлят тази област и се отнасят до много различни области, като например регулирането на финансовите пазари, трудовото право, правото в областта на околната среда, защитата на потребителите и родителските права²⁷.

От анализа на съдебните решения, в които се прави позоваване на Хартата, става ясно също така, че националните съдии използват Хартата в подкрепа на своите доводи, включително в случаи, когато няма непременно връзка с правото на ЕС. Има данни и **за включването на Хартата в националните системи за защита на основните права**. Конституционният съд на Австрия постанови важно решение относно прилагането на Хартата в рамките на националния съдебен контрол на конституционността²⁸. Той призна особено специалната роля на Хартата в правната система на ЕС и нейния различен характер спрямо набора от права и принципи, които Съдът на Европейския съюз е развил с течение на времето. Съдът прие становището, че Хартата е приложима в разглежданите от него производства за съдебен контрол на националното законодателство, и следователно физическите лица могат да се позоват на правата и принципите, признати в Хартата, когато обжалват законосъобразността на

²⁵ За подробности вж. докладите на Асоциацията на държавните съвети и върховните административни съдилища (АСА Европа). На разположение на адрес: http://www.aca-europe.eu/en/colloquiums/colloq_en_23.html

²⁶ Във всички държави членки е имало позоваване на Хартата в тази област на правото, с изключение на Испания, Унгария и Австрия.

²⁷ Вж. по-специално: Защитата на основните права след Лисабон: Взаимодействието между Хартата на основните права на Европейския съюз, Европейската конвенция за защита на правата на човека и националните конституции, том I, съставител и редактор Laffranque, Julia, Доклади от конгреса на Международната федерация за европейско право, проведен в Талин през 2012 г., University of Tartu.

²⁸ Конституционен съд на Австрия, дело U 466/11 и U 1836/11, 14.3.2012 г.

националното законодателство. Конституционният съд на Австрия установи силна прилика между ролята на Хартата в правната система на ЕС и ролята на ЕКПЧ съгласно австрийската конституция, според която ЕКПЧ има силата на конституционно право.

4. ПРИСЪЕДИНЯВАНЕ НА ЕС КЪМ ЕВРОПЕЙСКАТА КОНВЕНЦИЯ ЗА ЗАЩИТА НА ПРАВАТА НА ЧОВЕКА И ОСНОВНИТЕ СВОБОДИ

Договорът от Лисабон наложи **ясно задължение на ЕС да се присъедини към Европейската конвенция за правата на човека**. Всички държави членки се съгласиха с това, като ратифицираха Договора от Лисабон.

През първата половина на годината преговорите по споразумението за присъединяване бяха в застой, тъй като някои държави членки изразиха съмнения и повдигнаха някои въпроси относно проекта на споразумението, съставен на техническо ниво през юни 2011 г. В крайна сметка през април 2012 г. бе постигнато съгласие в Съвета, така че беше възможно възобновяването на преговорите през юни 2012 г. във формат 47 + 1 (47 членове на Съвета на Европа и Комисията от името на ЕС).

Успоредно с това започна работата по основните елементи на вътрешните разпоредби, които да уреждат участието на ЕС и държавите членки в производства пред Съда в Страсбург тогава, когато се оспорва правото на Съюза.

На този фон единодушието, необходимо за сключване на споразумението за присъединяване към ЕКПЧ и съпровождащите я мерки, не следва да служи за извинение за забавяне на процеса, който е ясна и задължителна цел, заложен в Договора.

5. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Като положителен знак може да се приеме фактът, че само три години след влизането на Хартата в сила като първично право националните съдилища я приемат и се позовават на нея тогава, когато е засегнато правото на ЕС. Все по-честото позоваване на Хартата е първоначален знак за ефективно, децентрализирано прилагане на Хартата в рамките на националните конституционни уредби. Това е важна стъпка по пътя към създаването на една по-съгласувана система за защита на основните права, която гарантира еднакво равнище на правата и защитата във всички държави членки, когато се прилага законодателството на ЕС.

В своето обръщение за състоянието на Съюза през 2012 г. председателят Барозу подчерта, че основите, върху които е изграден Съюзът — спазването на основните права, върховенството на закона и демокрацията — непрекъснато трябва да бъдат защитаване и укрепвани²⁹. Ето защо Комисията е решена да води със своя пример, като гарантира, че всички актове на ЕС са в съответствие с Хартата. Комисията остава решена да предприема решителни стъпки, които да спомогнат за реалното прилагане на Хартата тогава, когато има правомощия за това. Комисията също така е решена да се намесва при необходимост, когато държавите членки прилагат законодателството на ЕС, с цел да осигури ефективното прилагане на Хартата, като например заведеното пред Съда на ЕС дело, в което оспори ранното пенсиониране на съдии и прокурори в Унгария.

Комисията ще продължи да следи отблизо развитието в областта на защитата на основните права в ЕС, включително развиващата се съдебна практика относно

²⁹ На разположение на адрес: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-596_bg.htm

прилагането на Хартата на равнището на Съюза и на национално равнище³⁰, и призовава Европейския парламент и Съвета на министрите да обсъдят настоящия доклад в подробности.

³⁰

Реч на заместник-председателя Вивиан Рединг на XXV конгрес на FIDE (Международната федерация по европейско право), Талин, 31 май 2012 г. На разположение на адрес: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-403_en.htm?locale=en