



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 2.12.2020 г.
COM(2020) 711 final

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

Стратегия за подобряване на прилагането на Хартата на основните права в ЕС

Стратегия за подобряване на прилагането на Хартата на основните права в ЕС

Въведение

Укрепване на Хартата на правата на ЕС с цел справяне с новите предизвикателства

Огласената преди 20 години и правно обвързваща от 2009 г. насам¹ Харта на основните права на ЕС² („Хартата“) беше качествен скок за европейската интеграция. С нея по съдържателен начин отново беше потвърдено, че ЕС се основава на основните права, демокрацията и върховенството на закона³. Тези ценности са тясно свързани. Ефективното упражняване на основните права в живота на хората е възможно единствено в рамките на общество, в което независими съдилища гарантират тяхната защита и където може да се провежда открит и информиран демократичен дебат, включващ независими медии и активно гражданско общество.

Хартата се прилага във всички действия на институциите на ЕС. В стратегията на Европейската комисия от 2010 г. за ефективно прилагане на Хартата на основните права от Европейския съюз⁴ се подчертава значението на това ЕС да служи за пример и се определя начинът, по който Комисията ще гарантира, че той спазва напълно Хартата. Хартата се прилага и по отношение на държавите членки, когато привеждат в действие правото на ЕС, като в стратегията се изразява решимостта на Комисията да използва всички средства, с които разполага, за да гарантира спазването.

През последното десетилетие **Хартата доведе до по-усилено насърчаване и защита на основните права на хората в ЕС**. Тя даде импулс за ново законодателство на ЕС, с което пряко се защитават и насърчават някои основни права. Ключови примери за това са новите правила във връзка със защита на данните, равенство между половете, защита на лицата, сигнализиращи за нередности, справедлив процес и право на защита, както и с жертвите на

¹ Член 6, параграф 1 от Договора за Европейския съюз. Освен това, в член 6, параграф 3 отново се потвърждава, че основните права, както са гарантирани от Европейската конвенция за защита на правата на човека и както произтичат от общите конституционни традиции на държавите членки, са част от правото на ЕС в качеството им на общи принципи.

² ОВ С326, 26.10.2012 г., стр. 391. Хартата е инструмент на първичното право на ЕС, включващ основните права, с които се ползват хората в ЕС. Тя представлява съвременен и всеобхватен инструмент за защита и насърчаване на правата и свободите на хората с оглед на промените в обществото, социалния напредък и научното и технологичното развитие.

³ Член 2 от Договора за Европейския съюз: „Съюзът се основава на ценностите на зачитане на човешкото достойнство, свободата, демокрацията, равенството, върховенството на закона, както и на зачитането на правата на човека, включително правата на лицата, принадлежащи към малцинства. Тези ценности са общи за държавите членки в общество, чиито характеристики са плурализмът, недискриминацията, толерантността, справедливостта, солидарността и равенството между жените и мъжете.“

⁴ COM(2010)573:

престъпления⁵. Познавайки се на Хартата, съдебната практика на Съда на Европейския съюз („Съдът“) постигна значително развитие⁶ в широк кръг от области на политиката⁷. Агенцията на Европейския съюз за основните права се превърна в доверен орган на ЕС, предоставящ съпоставими данни и анализ на основните права за подпомагане на работата на институциите на ЕС и държавите членки⁸. Броят на независимите национални институции и органи по правата на човека в ЕС също се е увеличил значително⁹, с което се поставя стабилна основа за упражняването на правата на хората на практика.

Защитата на основните права не може обаче да се приеме за даденост. През изминалите десет години се появиха нови предизвикателства, например в областите на миграцията и сигурността, а в последно време и в контекста на кризата с COVID-19, която доведе до ограничения на широк набор от основни права и свободи¹⁰, както и до задълбочаване на неравенството. Екологичният преход¹¹ и цифровата трансформация предоставят нови възможности за по-голяма ефективност при упражняване на основните права, но пораждат и предизвикателства. Например, макар че цифровата автоматична обработка е основен двигател на напредъка, като дава възможност за повишаване на ефикасността и за нови начини за обработка на информация, , тя също така може да бъде средство за разпространение на незаконни изказвания, пораждащи омраза, да ограничи свободата на изразяване на хората, да увеличи надзора, да доведе до тежка дискриминация¹², да навреди на децата и да засили уязвимостта на определени групи¹³. Ефективното упражняване на основните права е предварително условие за изпълнението на ангажимента на ЕС никога да не бъде оставен без подкрепа.

⁵ Вж. годишните доклади на Комисията за прилагането на Хартата: https://ec.europa.eu/info/aid-development-cooperation-fundamental-rights/your-rights-eu/eu-charter-fundamental-rights/application-charter/annual-reports-application-charter_en

⁶ Понастоящем в около 10 % от всички преюдициални производства се прави позоваване на Хартата. Броят на делата, по които Съдът се позовава на Хартата, се е увеличил от 27 през 2010 г. до 371 през 2019 г. Вж. Доклад на Агенцията на ЕС за основните права относно основните права за 2020 г. („Доклад на FRA за основните права за 2020 г.“), раздел „На фокус“, стр. 4: <https://fra.europa.eu/bg>

⁷ Koen Lenaerts, председател на Съда, Програмна реч по време на конференцията „Making the Charter of Fundamental Rights a reality for all“ („Да направим Хартата на основните права реалност за всички“ („проява във връзка с Хартата“). https://ec.europa.eu/info/events/2019-conference-eu-charter-fundamental-rights-2019-nov-12_en

⁸ <https://fra.europa.eu/en/about-fra>

⁹ раздел „На фокус“ от доклада на Комисията от 2019 г. за прилагането на Хартата, COM(2019)257.

¹⁰ Като например свободата на движение, свободата на събранията и свободата на вероизповедание, свобода на стопанска инициатива, правото на защита на данните или свободата на изразяване. В контекста на COVID-19 тези предизвикателства засягат също провеждането на свободни и справедливи избори и открит демократичен дебат. Комисията работи с държавите членки с цел обмяна на опит и практики в тази област.

¹¹ Това включва действията в областта на климата, опазването на околната среда (предвидено в член 37 от Хартата) и целите на справедливия преход, както е отразено допълнително в Съобщението относно Европейския зелен пакт, COM(2019)640.

¹² Доклад на Съвместния изследователски център (JRC) относно въздействието на онлайн медиите върху поведението на гражданите. <https://ec.europa.eu/jrc/en/publication/eur-scientific-and-technical-research-reports/technology-and-democracy>

¹³ Като например възрастните хора (вж. Заключение на Съвета от 9 октомври 2020 г.: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11717-2020-REV-2/bg/pdf>) и лицата с увреждания.

Тези нови предизвикателства и развития изискват **подновен ангажимент**, който да гарантира, че институциите на ЕС и държавите членки прилагат пълноценно Хартата.

Превръщане на Хартата в реалност за всички

Настоящата стратегия предлага специфични действия за **подобряване на прилагането на Хартата, по-специално в държавите членки**. Тя има четири направления:

1. Гарантиране на ефективното прилагане на Хартата от държавите членки.
2. Увеличаване на ролята на организациите на гражданското общество, защитниците на правата и практикуващите юристи.
3. Насърчаване на използването на Хартата като ориентир за институциите на ЕС.
4. Повишаване на осведомеността на хората за техните права съгласно Хартата.

Стратегията следва призова на Европейския парламент за засилен мониторинг на прилагането на Хартата в държавите членки¹⁴, заключенията на Съвета за определяне на начините за подобряване на прилагането на Хартата¹⁵ и приноса на държавите членки¹⁶.

Определените в тази стратегия действия ще бъдат насочени към **превенция, популяризиране, прилагане и изпълнение**.

Отстояването на основните права и ценности на ЕС е споделена отговорност и изисква колективно усилие от всички заинтересовани страни: институциите, органите и агенциите на ЕС, националните и местните¹⁷ органи, включително правоприлагащите органи, защитниците на правата¹⁸, законодателите, съдиите и други практикуващи юристи, както и организациите на гражданското общество, които работят в областта на основните права. Всички тези **ключови за ефективното прилагане на Хартата страни** играят роля за превръщането на Хартата в реалност в живота на хората.

При подготовката на настоящата нова стратегия Комисията внимателно изслуша **заинтересованите страни и широката общественост**. В този случай Комисията проведе проучване на Евробарометър¹⁹ относно осведомеността на обществото за Хартата, което показва, че хората не са достатъчно запознати със своите права съгласно Хартата, но биха искали да получат повече информация, включително къде да

¹⁴ Вж. Законодателен доклад на докладчик Šimečka относно създаването на механизъм на ЕС за защита на демокрацията, върховенството на закона и основните права, 2020/2072(INL). Вж. също Резолюция на Европейския парламент от 26 ноември 2020 г. относно положението с основните права в Европейския съюз — Годишен доклад за периода 2018—2019 г. (2019/2199(INI)).

¹⁵ Заключения на Съвета относно Хартата на основните права 10 години по-късно: Актуално състояние и бъдеща работа, 7 декември 2019 г. („Заключения на Съвета относно Хартата“). Те следват доклада на Комисията за 2019 г. за прилагането на Хартата, който е цитиран по-горе.

¹⁶ Между април и май 2020 г. беше организирана консултация посредством Работната група на Съвета „Основни права, граждански права и свободно движение на хора“ (FREMP).

¹⁷ Посочването на местните органи трябва да се разбира като обхващащо и регионалните органи.

¹⁸ В рамките на настоящата стратегия „защитници на правата“ означава независими органи за защита на правата, като национални институции по правата на човека (НИПЧ), органи по въпросите на равенството, институции на омбудсмана, органи за защита на данните и др. Тъй като стратегията не е насочена към конкретни права, а разглежда начините, по които да бъде стимулирано прилагането на Хартата като цяло, акцентът ще бъде поставен главно върху органи с широк мандат в областта на основните права, като НИПЧ.

¹⁹ Специално проучване на Евробарометър № 487b.

потърсят правна защита. Проведените консултации²⁰ показаха необходимостта да се намерят начини за оказване на подкрепа на страните, участващи в изпълнението на Хартата, така че да стане възможно компетентното ѝ прилагане в полза на всички.

Ангажимент на ЕС за утвърждаване на ценностите на ЕС

Настоящата стратегия допълва **европейския план за действие за демокрация²¹ и първия доклад относно върховенството на закона²²**, които разглеждани съвкупно са израз на всеобхватния подход на Комисията за утвърждаване и защита на основните ценности, на които се основава ЕС.

Със стратегията се подчертава комплексният характер на Хартата и се **допълват целенасочените усилия за по-осезаеми права и ценности на ЕС** в области като правата на жертвите и достъпа до правосъдие²³, равенството и приобщаването²⁴, борбата с расизма и плурализма²⁵, социалните права и приобщаващото образование и обучение²⁶, икономическите права²⁷, правата на гражданите на ЕС²⁸ и правата на детето²⁹.

Всички тези направления на работа взаимно се подсилват за ефективната защита на основните права в ЕС.

Хартата се прилага във връзка с националните и международните системи за защита на основните права, включително конституционните традиции и международните задължения, които са общи за държавите членки³⁰.

²⁰ Комисията проведе консултации със заинтересованите страни чрез специална проява във връзка с Хартата: https://ec.europa.eu/info/events/2019-conference-eu-charter-fundamental-rights-2019-nov-12_en и целеви въпросници, резултатите от които бяха анализирани от FRA („анализ на консултациите със заинтересованите страни“): https://ec.europa.eu/info/files/analysis-targeted-consultations-commissions-new-charter-strategy_en

²¹ COM(2020)790:

²² COM(2020)580:

²³ Стратегия на ЕС за правата на жертвите, COM(2020)258; предложение на Комисията за изменение на Орхуския регламент, COM(2020)642; и Съобщение относно достъпа до правосъдие по въпросите на околната среда, COM(2020)643.

²⁴ Стратегия за равенство между половете, COM(2020) 152; Съобщение относно ново ЕНП за научни изследвания и иновации, COM(2020)628; Стратегическа рамка на ЕС за равенство, приобщаване и участие на ромите, COM(2020)620 и предложение за Препоръка на Съвета относно равенството, приобщаването и участието на ромите, COM(2020)621; Стратегия за равнопоставеност на ЛГБТИК, COM(2020)698; и предстоящата стратегия за правата на хората с увреждания, планирана за 2021 г.

²⁵ План за действие на ЕС за борба с расизма за периода 2020—2025 г. (COM(2020) 565; и предстоящата стратегия за борба с антисемитизма, планирана за 2021 г.

²⁶ Европейски стълб на социалните права: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/social-summit-european-pillar-social-rights-booklet_bg.pdf. През 2021 г. ще бъде представен план за действие относно Стълба; както и Съобщение на Комисията за постигане на Европейското икономическо пространство до 2025 г. и План за действие в областта на цифровото образование, COM(2020)624.

²⁷ Уредба на защитата и улесняването на инвестициите в рамките на ЕС, планирана за 2021 г.

²⁸ Доклад на Комисията за гражданството на ЕС за 2020 г. „Empowering citizens and protecting their rights in challenging times“ („Увеличаване на ролята на гражданите и защита на техните права във времена на предизвикателства“).

²⁹ Стратегия за правата на детето и Европейска гаранция за децата, и двете планирани за 2021 г.

³⁰ Като например Европейската социална харта и Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания (UNCRPD).

В този контекст **присъединяването на ЕС към Европейската конвенция за правата на човека** продължава да бъде приоритет на Комисията. Ако ЕС действително желае да укрепи основните права, той трябва да бъде отворен за външен контрол. За постигането на тази цел Комисията обедини силите си със Съвета на Европа, като това ще спомогне за по-нататъшното развитие на връзките между двете рамки за основните права и тяхното ефективно прилагане по места.

ЕС в ролята на глобален фактор в областта на правата на човека

Насърчаването на ценностите и основните права на ЕС е важна част от **работата на ЕС на световната сцена**. Начинът, по който ЕС вътрешно решава въпросите, свързани с основните права, е от голямо значение за отношенията му с държави извън ЕС на двустранно, регионално и многостранно равнище. Поради все по-нарастващият глобален натиск върху демокрацията, върховенството на закона и правата на човека, защитата на правата на човека и подкрепата за демокрацията в световен мащаб са ключови приоритети на външната дейност на ЕС³¹. ЕС работи за стабилен и съгласуван подход между своите вътрешни политики в областта на основните права и начина, по който включва аспектите на правата на човека в работата си с външни партньори, както е видно в новия **План за действие относно правата на човека и демокрацията**³² и **Плана за действие на ЕС относно равенството между половете III**³³, и в съответствие с **целите за устойчиво развитие**³⁴. ЕС насърчава зачитането на правата на човека и чрез търговската си политика.

³¹ Член 21 от Договора за Европейския съюз:

³² <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12848-2020-INIT/en/pdf>

³³ JOIN(2020)17.

³⁴ Програмата на ООН за устойчиво развитие до 2030 г. и нейните цели за устойчиво развитие (ЦУР): <https://www.un.org/sustainabledevelopment/>. Вж. също Документ за размисъл на Комисията за устойчива Европа: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/rp_sustainable_europe_30-01_en_web.pdf

1 — Гарантиране на ефективното прилагане на Хартата от държавите членки

1.1 Партньорство с държавите членки за ефективното прилагане на Хартата

Хартата е **правно обвързващ инструмент**, който се отнася за държавите членки „единствено когато те прилагат правото на ЕС“³⁵. Тя няма за цел да разширява обхвата на прилагане на правото на ЕС³⁶. В действителност обхватът на прилагане на Хартата отразява обхвата на самото право на ЕС: „Хартата е „сянката“ на правото на ЕС. Това означава, че по същество не може да съществува ситуация, която да се урежда от правото на ЕС и в която да не се прилага Хартата“³⁷.

Предвид нарастващия обем на правото на ЕС **Хартата се прилага във все по-голям брой случаи** и области. Това се вижда в съдебната практика на Съда относно прилагането на правото на ефективни правни средства за защита³⁸, развита в области като данъчното облагане, убежището и миграцията, независимостта на съдебната система или равното третиране в областта на заетостта³⁹. Наскоро Съдът се позова и на правото на собственост⁴⁰ с цел засилване на защитата на чуждестранните инвеститори на вътрешния пазар⁴¹.

Националните и местните администрации, парламентите и правоприлагащите органи на държавите членки играят централна роля за насърчаването и защитата на правата, залегнали в Хартата Комисията планира да работи в тясно сътрудничество с националните и местните органи на държавите членки, за да гарантира цялостното прилагане на Хартата и законодателството на ЕС, с което се насърчават и защитават залегналите в нея права.

Превенция — Комисията отдава голямо значение на своя диалог с държавите членки и е готова да ги подкрепя при ефективното транспониране и прилагане на правото на ЕС⁴². Редовният диалог с държавите членки и правоприлагащите органи⁴³ е от съществено значение за споделянето на практики и обсъждането на опасения във връзка с прилагането и изпълнението на Хартата и свързаното с нея право на ЕС. Това

³⁵ Член 51, параграф 1. Решение от 26 февруари 2013 г., *Åkerberg Fransson*, C-617/10, EU:C:2013:105.

³⁶ Член 5, параграф 2 и член 6, параграф 1 от Договора за Европейския съюз и член 51, параграф 2 от Хартата.

³⁷ Коеп Lenaerts, Програмна реч по време на проява във връзка с Хартата, цитирана по-горе.

³⁸ Член 47 от Хартата.

³⁹ Вж. например решения от 16 май 2017 г., *Berlioz*, C-682/15, EU:C:2017:373; от 13 декември 2017 г., *El Hassani*, C-403/16, EU:C:2017:960; от 19 ноември 2019 г., *A.K.*, C-585/18, C-624/18 и C-625/18, EU:C:2019:982, и от 17 април 2018 г., *Egenberger*, C-414/16, EU:C:2018:257.

⁴⁰ Член 17 от Хартата.

⁴¹ Решение от 21 май 2019 г., *Комисия/Унгария*, C-235/17, EU:C:2019:432.

⁴² Комисията подкрепя мрежа от национални центрове за подкрепа (центрове на мрежата СОЛВИТ), която помага на държавите членки да се справят с проблеми при спазването на правото на ЕС. Вж. препоръка на Комисията относно принципите, уреждащи СОЛВИТ, C(2013) 5869.

⁴³ Като например в контекста на Групата на високо равнище за борба с расизма, ксенофобията и други форми на нетърпимост, Групата на високо равнище по въпросите на недопускането на дискриминация, експертната група относно правата на детето и мрежата на националните звена за контакт на ромите. Вж. също инициативите относно справедливата полицейска намеса в плана за действие на ЕС за борба с расизма за периода 2020—2025 г., точка 2.2, цитиран по-горе.

позволява на ранен етап да бъдат решени всички възникващи проблеми нанесъвместимост.

Популяризиране и прилагане — консултациите⁴⁴ показват, че в рамките на националните и местните администрации и в парламентите степента на използване и познаване на Хартата е ниска. За да спазват задълженията си съгласно правото на ЕС, за държавите членки е важно да насърчават разработването на инструменти, механизми за мониторинг, обучение и стратегии, с които да гарантират съвместимостта с Хартата на инициативи в обхвата на правото на ЕС⁴⁵. Държавите членки следва да насърчават взаимното обучение чрез споделяне на най-добри практики относно използването на Хартата и осведомеността за нея, включително на местно равнище⁴⁶, на специализираната страница, която се предоставя от Комисията на **европейския портал за електронно правосъдие**⁴⁷. Съветът би могъл да насърчи подобен обмен в своята работна група „Основни права, граждански права и свободно движение на хора“ (FREMP) съгласно направените от него заключения относно Хартата от 2019 г.⁴⁸

Координация — консултациите показват също значението на сътрудничеството и комуникацията между различните равнища на управление, с институциите на ЕС и със защитниците на правата и организациите на гражданското общество. Във връзка с това Комисията насърчава държавите членки да определят **звено за връзка по въпросите на Хартата**, за да се улеснят потокът от информация и най-добрите практики относно Хартата, както и да се координират усилията за изграждане на капацитет в страните⁴⁹. Чрез звеното за връзка може също да се предава информация, предназначена за институциите на ЕС, както и идваца от тях.

✓ **Комисията:**

- ще засили партньорството си с държавите членки, за да гарантира ефективното прилагане на Хартата;

- ще подкрепи споделянето между местните органи на най-добри практики относно използването на Хартата и осведомеността за нея, включително чрез направлението за изграждане на мрежи между градове по новата програма „Граждани, равенство, права и ценности“.

⁴⁴ Анализ на консултациите със заинтересованите страни, цитиран по-горе.

⁴⁵ Съветът призовава за това в цитираните по-горе заключения относно Хартата, точки 14 и 15. Комисията ще актуализира насоките си и ще ги предостави (вж. точка 3.1.). Вж. също наръчника на FRA относно прилагането на Хартата при законотворчеството и разработването на политики на национално равнище: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2018-charter-guidance_bg.pdf

⁴⁶ Правото на ЕС се прилага и на местно равнище, включително изплащането на средствата от ЕС. За да се справят по-добре с предизвикателствата, с които се сблъскват, някои градове се обявиха за „градове за защита на правата на човека“, като ръководят разработването на местни политики, основавайки се на принципите за правата на човека : <https://humanrightscities.net/>. FRA си сътрудничи с градове, техните мрежи, както и с партньори, като например Съвета на Европа и Службата на Върховния комисар по правата на човека на ООН, за развитие на рамка от ангажименти за градовете на правата на човека в ЕС. Рамката ще бъде публикувана през 2021 г.

⁴⁷ След призив от страна на Съвета в неговите заключения относно Хартата, цитирани по-горе, вж. точка 18.

⁴⁸ Заключения на Съвета относно Хартата, цитирани по-горе, точка 12.

⁴⁹ Доклад на FRA за основните права за 2020 г., раздел „Хартата на фокус“, становище 1.1.

✓ **Комисията приканва държавите членки:**

- да определят звено за връзка по въпросите на Хартата, което да улеснява координацията и сътрудничеството;
- да използват оценки на въздействието и процедури за законодателен контрол, за да гарантират, че инициативите за прилагане на правото на ЕС са в съответствие с Хартата, и да разработват насоки и обучение за националните и местните администрации;
- да споделят най-добри практики относно използването на Хартата и осведомеността за нея на европейския портал за електронно правосъдие.

Изпълнение — в качеството си на **пазител на договорите** Комисията гарантира, че в националното законодателство се спазва правото на ЕС, така че хората могат да отстояват своите права, включително основните си права, и да се възползват напълно от законодателството на ЕС. Комисията отново потвърждава своя ангажимент да следи прилагането на Хартата и свързаните с нея закони на ЕС, да укрепва диалога си с държавите членки и да стартира процедури за установяване на нарушения, според случая, когато е нарушено правото на ЕС. Тя ще продължи да проследява отблизо случаи на системни нарушения на държави членки при прилагането на Хартата⁵⁰, когато приведат в действие правото на ЕС.

От 2021 г. нататък Комисията ще представя **нов годишен доклад за прилагането на Хартата** в ЕС, който, за разлика от предишните доклади на Комисията относно Хартата, ще обърне по-задълбочено внимание на прилагането на Хартата в държавите членки и ще предоставя на Комисията по-подробна информация за оценката на съответствието на националното законодателство с правото на ЕС. Ще бъде възприет тематичен подход, съсредоточен върху области от стратегическо значение, които се уреждат от правото на ЕС. Заедно с годишния доклад относно върховенството на закона, новият годишен доклад относно Хартата ще допринесе за по-нататъшното отстояване на основните ценности в ЕС.

За събирането на необходимите за доклада информация и данни Комисията ще работи в партньорство с други институции и агенции на ЕС, по-специално Агенцията на ЕС за основните права (FRA)⁵¹. Докладът ще се опира на работата на съществуващите експертни групи на държавите членки⁵² и ще се основава на фактическа информация, предоставяна чрез уважавани източници като органи на ООН и Съвета на Европа, съдебни мрежи, организации на гражданското общество, защитници на правата и новите звена за връзка по въпросите на Хартата.

През 2021 г. новият доклад относно Хартата ще бъде съсредоточен върху **основните права в цифровата ера**. Докладът следва да предизвика откровена и открита междуинституционална дискусия с Европейския парламент и Съвета, както и дискусии

⁵⁰ В съответствие със Съобщението „Право на ЕС: по-добри резултати чрез по-добро прилагане“, ОВ С 18, 19.1.2017 г., стр. 10.

⁵¹ Агенцията редовно събира информация и данни относно ситуацията с основните права по места и всяка година публикува доклад, обобщаващ основните фактически констатации. Наскоро Агенцията стартира Европейска информационна система за основните права (EFRIS), обединяваща данни и информация от съществуващите бази данни за правата на човека: <https://fra.europa.eu/en/databases/efris/>

⁵² Като например Групата на високо равнище за борба с расизма, ксенофобията и други форми на нетърпимост, Групата на високо равнище по въпросите на недискриминация, експертната група относно правата на детето и мрежата на националните звена за контакт на ромите.

в държавите членки, включително в националните парламенти. Тези дискусии биха подкрепили усилията на държавите членки да спазват Хартата, когато прилагат правото на ЕС.

✓ **Комисията:**

- от 2021 г. нататък ще представя годишен доклад относно прилагането на Хартата, в който ще се разглежда въздействието на Хартата върху ситуацията в държавите членки в конкретни области на политиката;
- ще гарантира, че държавите членки ефективно прилагат Хартата, когато привеждат в действие правото на ЕС, и ще стартира процедури за установяване на нарушения, според случая, когато е нарушено правото на Съюза.

✓ **Комисията приканва:**

- Европейския парламент и Съвета да организират дискусия по същество относно прилагането на Хартата, която да бъде продължение на годишния доклад на Комисията. Комисията е готова да съдейства;
- Европейския парламент и националните парламенти да развият междупарламентарно сътрудничество по въпроси, свързани с прилагането на Хартата, по отношение на което Комисията е готова да съдейства.

1.2 Гарантиране на прилагането на Хартата при финансиране от ЕС

Финансирането от ЕС е ключово за подпомагане на прилагането на политиките на ЕС в държавите членки. Държавите членки и Комисията трябва да гарантират, че по всички финансирани от ЕС проекти се спазва правото на ЕС, включително Хартата на основните права, когато е приложимо.

Наскоро Комисията предприе стъпки, за да помогне на държавите членки да гарантират, че използват финансираните от ЕС програми при спазване на релевантните разпоредби на Хартата. По-специално в своето предложение за Регламент за общоприложимите разпоредби (РОР)⁵³, определящ правилата за следващия бюджет на ЕС за периода 2021—2027 г., се съдържа „благоприятстващо условие“⁵⁴ по отношение на Хартата. По-конкретно това означава, че за всички програми, подпомагани от фондовете на ЕС, които попадат в обхвата на Регламента за общоприложимите разпоредби⁵⁵ („фондове по РОР“), трябва да бъдат въведени ефективни механизми, които да гарантират спазването на Хартата, от тяхното създаване до прилагането им⁵⁶.

⁵³ COM(2018)375: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN-BG/TXT/?from=EN&uri=CELEX%3A52018PC0375>

⁵⁴ Хоризонтално благоприятстващо условие „Ефективно прилагане и изпълнение на Хартата на основните права на ЕС“, предвидено съгласно приложение III от РОР.

⁵⁵ Европейски фонд за регионално развитие, Кохезионен фонд, Фонд за справедлив преход, Европейски социален фонд плюс, Европейски фонд за морско дело и рибарство, фонд „Убежище и миграция“, фонд „Вътрешна сигурност“ и Инструмент за управление на границите и визите. Трябва да се отбележи също така, че в предложението на Комисията относно стратегическите планове, които да бъдат изготвени от държавите членки по линия на Общата селскостопанска политика (стратегически планове по ОСП), COM(2018)392, се припомня, че държавите членки разработват подпомаганите от ОСП програми при спазване на Хартата. Държавите членки гарантират, че мониторинговите комитети, създадени с цел мониторинг на изпълнението на изпълнението на стратегическите планове по ОСП,

Съгласно РОР⁵⁷ държавите членки трябва да създадат следното:

- **Механизми, с които да гарантират, че подпомаганите от фондовете по РОР програми и тяхното прилагане съответстват на релевантните разпоредби на Хартата.** В рамките на тези механизми държавите членки следва например да определят ролята и задачите на различните органи и институции, гарантиращи съответствието на програмите с Хартата и да обяснят как ще бъде проверявано спазването на Хартата през целия период на изпълнението на програмите.

- **Механизми за докладване на мониторинговите комитети⁵⁸ на случаи на неспазване на Хартата при подпомагани от фондовете по РОР операции и жалби относно Хартата.** Държавите членки следва например да обяснят на мониторинговите комитети начина и честотата на докладване по тези два въпроса. При докладването трябва да се посочи какви са предприетите коригиращи мерки, какво ще бъде направено, за да се предотвратят подобни случаи в бъдеще и какви са или са били въведените механизми за обезщетение.

При изготвянето на програмите държавите членки трябва да съобщават тези механизми на Комисията, която ще оцени изпълнението на „благоприятстващото условие“.

Съгласно приложимите по отношение на новия програмен период правила мониторинговите комитети следва да включват органи в областта на основните права⁵⁹, които да помагат за оценката на спазването на Хартата. Предвид своя независим статут и експертен опит в мониторинга и консултирането на органи, **националните институции по правата на човека (НИПЧ)** биха могли да имат роля в гарантирането на това, че финансираните от ЕС програми са разработени и изпълнени при спазване на Хартата⁶⁰.

Въз основа на разработените насоки за гарантиране на спазването на Хартата при финансиране от ЕС, с предоставянето на техническа помощ държавите членки, в сътрудничество с Комисията, следва да подкрепят разработването и изпълнението на програми от национални и местни служители по начин, съответстващ на Хартата⁶¹. Държавите членки се насърчават и да се координират помежду си за съгласувано изпълнение на „благоприятстващото условие“ в целия ЕС. Сътрудничеството и координацията ще се улесняват от национално звено за контакт⁶².

включват представители на органи, отговарящи за насърчване на социалното приобщаване, основните права, равенството между половете и недискриминацията.

⁵⁶ СОМ(2018)375, член 11, параграф 6.

⁵⁷ Вж. приложение III от РОР.

⁵⁸ Мониторинговите комитети, в които Комисията участва в качеството си на консултант, са създадени в държавите членки, за да осъществяват надзор над изпълнението на програмите.

⁵⁹ Както се изисква съгласно членове 6 и 34 от РОР.

⁶⁰ Вж. точка 2.1 по-долу.

⁶¹ С/2016/4384, ОВ С 269, 23.7.2016 г., стр. 1—19: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN-BG/TXT/?from=EN&uri=CELEX%3A52016XC0723%2801%29>

⁶² Държавите членки трябва да решат дали тази роля следва да бъде възложена на звеното за връзка по въпросите на Хартата, посочено в точка 1.1.

Комисията, заедно с държавите членки, ще наблюдава и гарантира, че свързаните с Хартата жалби при прилагането на финансиране от ЕС, са надлежно разгледани и по отношение на тях по систематичен начин са предприети последващи действия.

✓ **Комисията:**

- ще разработи модел за обучение и ще предостави техническа помощ, за да гарантира съгласуваното и ефективно изпълнение на „благоприятстващото условие“ съгласно Регламента за общоприложимите разпоредби;
- ще оцени изпълнението на „благоприятстващото условие“ относно Хартата;
- когато това е оправдано, ще проследява дали фондовете на ЕС се използват при спазване на Хартата и ще предприеме подходящи мерки, като например възможно прекъсване или спиране на финансирането от ЕС или финансови корекции, когато неправомерните разходи не са коригирани от държавите.

✓ **Комисията приканва държавите членки:**

- да гарантират, че фондовете на ЕС се използват при спазване на Хартата и да създадат механизмите, предвидени в Регламента за общоприложимите разпоредби;
- в сътрудничество с Комисията да подпомагат националните и местните служители да разработват и да изпълняват програми, които съответстват на Хартата;
- да улесняват координирането и съгласуваното изпълнение на „благоприятстващото условие“, и да използват по най-добрия начин наличната техническа помощ;
- да включват в мониторинговите комитети органите в областта на основните права.

2 — Увеличаване на ролята на организациите на гражданското общество, защитниците на правата и практикуващите юристи

2.1 Защита и подпомагане на организациите на гражданското общество и защитниците на правата

Благоприятна среда

Организациите на гражданското общество и защитниците на правата са жизненоважни за всяка стабилна демокрация и общество, в което хората могат да упражняват основните си права. Те са ключови страни във веригата на прилагане на Хартата. Игрят важна роля при насърчаване на използването за Хартата и осведомеността за нея и на културата на ценности, основана на върховенството на закона, демокрацията и основните права.

Те обаче се изправят пред все по-голям брой предизвикателства, които **включват регулаторни ограничения и трудности при оценката на финансирането**⁶³. По дело, отнасящо се до закон, ограничаващ финансирането на организации на гражданското общество от чужбина, Съдът⁶⁴ призна, че правото на свободно сдружаване е един от фундаментите на демократичното и плуралистичното общество, тъй като позволява на гражданите да обединят действия в области от общ интерес и така да допринесат за доброто функциониране на обществения живот. Съдът твърди, че организациите на гражданското общество „трябва да могат да съществуват и да функционират без необоснована държавна намеса“⁶⁵.

В някои държави членки **клеветническите кампании** оказват отрицателно въздействие върху общественото мнение и засягат доверието и легитимността на гражданското общество. Организациите на гражданското общество и активистите в областта на правата на човека в някои държави от ЕС се сблъскват с физически и словесни атаки, сплашване и тормоз, включително злонамерени съдебни производства (стратегически съдебни производства, насочени срещу участието на обществеността — SLAPP)⁶⁶, насилие и онлайн и офлайн изказвания, пораждащи омраза⁶⁷. Организациите на гражданското общество и защитниците на правата следва да са в състояние да работят без страх в подкрепяща среда.

⁶³ Доклад на Комисията относно върховенството на закона за 2020 г., цитиран по-горе, вж. също Доклад на FRA „Предизвикателства пред организациите на гражданското общество, работещи по въпросите на правата на човека в ЕС“: <https://fra.europa.eu/en/publication/2018/challenges-facing-civil-society-organisations-working-human-rights-eu>.

⁶⁴ Решение от 18 юни 2020 г., Комисия/Унгария, C-78/18, EU:C:2020:476.

⁶⁵ Пак там, точка 133.

⁶⁶ В рамката на Плана за действие за европейска демокрация Комисията ще предложи мерки за подобряване на безопасността на журналистите и за тяхната защита, както и за защитата на гражданското общество срещу стратегически съдебни производства, насочени срещу участието на обществеността (SLAPP). Както е обявила в работната си програма за следващата година, в края на 2021 г. Комисията ще предложи инициатива срещу злонамерени съдебни производства, насочени към такива участници.

⁶⁷ Доклад на FRA „Предизвикателства пред организациите на гражданското общество, работещи по въпросите на правата на човека в ЕС“, цитиран по-горе, вж. също Международен координационен комитет на националните институции за насърчаване и защита правата на човека към ООН (GANHRI), [Общи наблюдения на Подкомитета по акредитация \(SCA\)](#), 2018 г., стр. 1.

✓ **Комисията:**

- ще предприеме действия срещу мерки, които нарушават правото на ЕС, включително Хартата, като засягат организациите на гражданското общество;
- ще подкрепи благоприятна среда за организациите на гражданското общество, по-специално чрез новото направление направление „Ценности на Съюза“ в програмата „Граждани, равенство, права и ценности“.

✓ **Комисията приканва държавите членки:**

- да насърчават благоприятна и безопасна среда за организациите на гражданското общество и защитниците на правата в своята страна, включително на местно равнище.

Силни и независими национални институции по правата на човека

Силните и ефективни национални институции по правата на човека⁶⁸ („НИПЧ“) са критичната връзка между правителството и гражданското общество, доколкото се справят с „пропуските по отношение на защитата“ между правата на хората и отговорностите на държавата. Тяхната ширококообхватна функция е да предприемат действия срещу дискриминацията във всичките ѝ форми и да насърчават защитата на пълния набор от основни права⁶⁹. НИПЧ следят за прилагането, изпълнението и популяризирането на Хартата по места, като предоставят информация и подкрепа за жертвите на нарушения на основните права и си сътрудничат с националните институции, за да подобрят използването на Хартата от тяхна страна и осведомеността за нея.

В три държави членки⁷⁰ няма НИПЧ, в две няма акредитирана НИПЧ⁷¹, а в шест⁷² няма НИПЧ със статут А⁷³, отговарящ на Парижките принципи на Организацията на обединените нации⁷⁴.

В Доклада относно върховенството на закона за 2020 г. се подчертава значението на независимите НИПЧ като част от националните механизми на взаимозависимост и взаимоограничаване⁷⁵. Европейската мрежа на националните институции по правата на човека (ENNHRI) може, с подкрепата на Комисията, да помогне на държавите членки

⁶⁸ НИПЧ са органи, получили мандат от държавата, които са независими от правителствата, с широк конституционен или правен мандат за защита и насърчаване на правата на човека.

⁶⁹ <https://ganhri.org/nhri/>

⁷⁰ Италия, Малта, Чехия.

⁷¹ Естония — до акредитацията в края на 2020 г. — и Румъния.

⁷² Австрия, Белгия, Кипър, Словакия, Словения и Швеция.

⁷³ <https://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/Pages/ParisPrinciples.aspx>. Съветът на Европа подготвя и препоръки относно развитието и укрепването на ефективни, плуралистични и независими институции по правата на човека.

⁷⁴ Предоставянето на статут А означава, че НИПЧ е в пълно съответствие с Парижките принципи, представляващи международни стандарти, с които НИПЧ да насърчават и защитават по ефективен и независим начин основните права.

⁷⁵ COM(2020)580: В заключенията си относно Хартата за 2019 г. Съветът, припомня, че „независимите национални институции по правата на човека [...] играят ключова роля за защита и насърчаване на основните права и за гарантиране на спазването на Хартата“, цитирани по-горе, точка 22.

при учредяването и популяризирането на НИПЧ със статут А, отговарящ на Парижките принципи.

✓ **Комисията приканва:**

- държавите членки, които все още не са учредили независима НИПЧ, да го направят;
- държавите членки, които вече са учредили НИПЧ, да гарантират, че тези институции разполагат с необходимите инструменти и средства, за да спазват Парижките принципи, и че в техния мандат е включено позоваване на Хартата.

Изграждане на капацитет за защита на правата на хората

Организациите на гражданското общество и защитниците на правата имат ключова роля за повишаване на осведомеността на хората за техните права съгласно Хартата и им помагат да получат **ефективна съдебна защита**. Когато останалите средства, като например превенцията и диалогът, се окажат неуспешни, ефективната съдебна защита включва също така стратегически съдебни спорове, които допринасят за по-съгласувано изпълнение и прилагане на правото на ЕС и за прилагане на правата на хората. След инициатива на Европейския парламент Комисията проведе консултации и възложи проучване⁷⁶, което показва, че изграждането на капацитет е ключов фактор за по-успешното подпомагане на „посредниците на Хартата“, така че да оказват по-добро съдействие за упражняване правата на хората съгласно Хартата. В проучването се достига до заключението, че е необходимо да се разширят „*познанията за съответните законодателни практики и процедури на ЕС*“ сред страните по съдебни спорове и да се обнови техният капацитет „*с очаквания резултат, че броят на съдебните спорове в областта на основните права в Европа ще се увеличи и че правата, залегнали в Хартата, се популяризират и защитават по-систематично*“.

Европейските мрежи на защитниците на правата, като например Европейската мрежа на националните институции по правата на човека (ENNHRI), Европейската мрежа на националните органи по въпросите на равенството (Equinet) и Европейската мрежа на омбудсманите (ENO), могат да играят важна роля при координирането на изграждането на капацитет и споделянето на практики относно Хартата сред своите членове. Обучените по време на транснационалното обучение служители следва да действат като представители, формиращи общественото мнение, като обучават обучава колеги в своите национални институции⁷⁷. За да постигнат своите цели, мрежите следва да се учат една от друга. Например **ENNHRI** събира практики на своите членове, за да покаже начините, по които НИПЧ в цяла Европа работят за прилагането

⁷⁶ Проучване за осъществимост относно финансово подпомагане за съдебни дела, свързани с нарушения на демокрацията, върховенство на закона и основните права, 28.8.2020 г.: https://ec.europa.eu/info/aid-development-cooperation-fundamental-rights/your-rights-eu/eu-charter-fundamental-rights/application-charter/studies-related-charter_en

⁷⁷ „Обучението на целевата група следва да бъде приоритет. Служителите от националните органи по въпросите на равенството трябва да бъдат насочени към транснационално обучение относно използването на Хартата. [...] Обучението на целевата група следва да бъде последвано от хоризонтално обучение на национално равнище, което обединява съответните участници, които вече са преминали обучението на целевата група, така че да се установят взаимовръзките и да се изградят полезни взаимодействия при използването на Хартата“. Информация от Equinet за стратегията на Комисията относно Хартата, цитирана по-горе.

на Хартата на национално равнище⁷⁸. FRA е разработила инструмент за подпомагането на тази дейност и е готова да подкрепи допълнително подобни усилия за изграждане на капацитет⁷⁹.

Други мрежи, обслужващи специфични групи, като например в рамките на Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания или Европейската мрежа на омбудсманите по въпросите на децата, също могат да играят ключова роля за популяризирането на Хартата сред своите членове.

✓ **Комисията:**

- ще подкрепи, по-специално по линията на програмата „Правосъдие“, изграждането на капацитет относно Хартата за защитници на правата и организации на гражданското общество, за да се улесни достъпът до правосъдие за всички.

✓ **Комисията приканва мрежите на организациите на гражданското общество и защитниците на правата:**

- да си сътрудничат относно обучението и споделянето на практики във връзка с Хартата, като се основават на предложените от Комисията и от FRA подкрепа и инструменти.

2.2 Подпомагане на съдии и други практикуващи юристи

Независимите и квалифицирани съдии са от основно значение за действителното въвеждане на Хартата в живота на хората. Въпреки че националните съдилища все повече използват Хартата и се обръщат към Съда за съдействие относно тълкуването ѝ⁸⁰, **познаването ѝ** сред националните практикуващи юристи **продължава да бъде на ниско ниво**⁸¹. Досега по-малко от една трета от всички професионални групи, участвали в целевата консултация за съдии, други практикуващи юристи и учебителни институции, са се възползвали от обучение относно Хартата. Повечето от съдиите и другите практикуващи юристи, които са отговорили в рамките на консултацията, биха приветствали обучение относно Хартата, включително съвместното обучение за съдии и други практикуващи юристи, с цел споделяне на опит. Също така биха приветствали засиления обмен между националните и европейските съдилища⁸².

⁷⁸ <http://ennhri.org/wp-content/uploads/2019/11/Implementation-of-the-EU-Charter-of-Fundamental-Rights-Activities-of-NHRIs.pdf>. Вж. също най-добрите практики на Полша, анализ на консултациите със заинтересованите страни, стр. 15.

⁷⁹ <https://fra.europa.eu/en/eu-charter>. Вж. също доклада на FRA за основните права за 2020 г.

⁸⁰ Между 2009 г. и 2019 г. националните съдилища изпратиха 5038 преюдициални запитвания до Съда. От тях 576 (над 11 %) съдържат въпроси, свързани с Хартата. Вж. доклада на FRA за основните права за 2020 г.

⁸¹ Анализ на консултациите със заинтересованите страни, цитиран по-горе; Доклад на Комисията за Хартата за 2019 г., цитиран по-горе; Доклад на FRA за основните права за 2020 г.; Становище на FRA — 4/2018 от 24 септември 2018 г.: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-opinion-04-2018_charter-implementation.pdf

⁸² Европейската мрежа за съдебно обучение, подпомагана от програмата „Правосъдие“ на ЕС, организира обмен между националните и европейските съдилища: <http://www.ejtn.eu/Exchange-Programme/>

Комисията прие **нова европейска стратегия за съдебно обучение**, в която се подчертава значението на обучението на съдиите и другите практикуващи юристи относно Хартата, за да се гарантира ефективното ѝ прилагане⁸³. Беше подчертано и значението на кръстосаното професионално обучение и споделянето на най-добри практики. FRA ще актуализира своята Charterpedia и наръчника за прилагането на Хартата за практикуващи специалисти⁸⁴.

Пандемията от COVID-19 създаде допълнителни предизвикателства за съдебните системи, но и засили цифровизацията на производствата в редица държави членки⁸⁵. Ако се въвежда внимателно, **цифровизацията на правосъдието** би трябвало да окаже положителен ефект върху капацитета на съдилищата да се справят ефективно с въпроси, свързани с основните права, по-специално в контекст, в който човешките ресурси са оскъдни⁸⁶.

✓ **Комисията:**

- ще отдаде приоритет, съгласно новата програма „Правосъдие“ на ЕС, на възможностите за обучение относно Хартата за съдии и други практикуващи юристи и ще подпомогне разработването на специален инструмент за електронно обучение на съдии;

- ще насърчи дейности по обучение, свързани с Хартата, и материали относно новата „Европейска платформа за обучение“ на Европейския портал за електронно правосъдие⁸⁷ чрез използване на фондовете на ЕС.

✓ **Комисията приканва мрежите на съдиите и други практикуващи юристи:**

- да сътрудничат за обучението и споделянето на практики относно прилагането на Хартата, като се основават на подкрепата и инструментите, предлагани от Комисията, Европейската мрежа за съдебно обучение (EJTN) и FRA.

⁸³ COM(2020)713:

⁸⁴ <https://fra.europa.eu/en/publication/2018/applying-charter-fundamental-rights-european-union-law-and-policy-making-national>. Цялата информация, свързана с Хартата, ще бъде на разположение в уеб пространството относно Хартата: <https://fra.europa.eu/bg/eu-charter>

⁸⁵ Доклад на Комисията относно върховенството на закона за 2020 г., цитиран по-горе.

⁸⁶ Вж. Съобщение на Комисията относно цифровизацията на правосъдието в ЕС, COM(2020)710.

⁸⁷ https://e-justice.europa.eu/content_european_training_platform-37158-en.do

3 — Насърчаване на използването на Хартата като ориентир за институциите на ЕС

3.1 Усъвършенстване и разработване на инструменти в рамките на Комисията

Институциите на ЕС трябва да спазват Хартата при всички свои действия, включително когато действат извън правната рамка на ЕС⁸⁸ и извън територията на държавите членки⁸⁹.

Следвайки стратегията си от 2010 г. относно прилагането на Хартата от ЕС, **Комисията** разработи насоки⁹⁰, които да гарантират, че Хартата се спазва при всяка нова инициатива и че когато са засегнати определени права, се дава обосновка защо мярката е необходима и пропорционална, и се въвеждат решения за смекчаване на потенциалните отрицателни последици от мярката за правата на хората. Новата работна група на Комисията по въпросите на равенството ще гарантира, че свързани с равенството съображения са взети предвид в работата на Комисията.

Ключови инициативи на Комисията, които биха могли да окажат значително въздействие върху правата, залегнали в Хартата, ще продължат да бъдат проверявани още на подготвителния етап на инициативата, а спазването на Хартата ще продължи да бъде основна загриженост за Комисията по време на целия процес на вземане на решения. Например в цифровата стратегия на Европа⁹¹ се подчертава значението на зачитането на основните права при цифровата трансформация. С предстоящата регулаторна рамка относно изкуствения интелект⁹², за да се гарантира ефективното изпълнение на основните права, ще бъдат въведени изисквания за отчетност, документация и изпитване. Предстоящото предложение за Закон за цифровите услуги ще определи отговорностите на онлайн посредниците, по-специално онлайн платформите, за всички форми на незаконно съдържание онлайн, за да се гарантира, че това ще бъде решено, като същевременно се защитава законното съдържание посредством защита на основните права, включително правото на свобода на изразяване на потребителите на онлайн услуги.

При подготовката на инициативи Комисията се опира на приноса на ключови заинтересовани страни⁹³. Усилията на Комисията за въвеждане на Хартата във всички

⁸⁸ Решение от 20 септември 2016 г., *Ledra Advertising/Комисия и ECB*, C-8-10/15 P и C-10/15, EU:C:2016:701.

⁸⁹ Решение от 18 юли 2013 г., *Комисия и други/Kadi*, C-584/10 P и C- 595/10 P, EU:C:2013:518.

⁹⁰ 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).

⁹¹ Прието през февруари 2020 г.: https://ec.europa.eu/info/publications/communication-shaping-europes-digital-future_en

⁹² Бяла книга за изкуствения интелект: Европа в търсене на високи постижения и атмосфера на доверие, COM(2020)65.

⁹³ Стартират консултации за информиране за инициативите на Комисията съгласно нейните правила за по-добро регулиране. Вж. <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say> и https://ec.europa.eu/info/consultations_bg. Комисията също така се основава на данните, предоставени от Агенцията на ЕС за основните права, защитниците на правата като НИПЧ и органите по въпросите на равенството, както и на информация, събрана от международни организации, като например Съвета на

нейни политики и законодателни предложение се подкрепя от открит и конструктивен диалог с организациите на гражданското общество.

Отстояването на основните права е глобално усилие и е важно вътрешните и външните действия за насърчаване и защита на основните права да бъдат съгласувани и взаимно да се подсилват. Новият план за действие за 2020—2024 г. относно правата на човека и демокрацията⁹⁴ потвърждава ангажимента на ЕС за насърчаване и защита на правата и ценностите на човека по света. Правата на човека и демокрацията ще бъдат насърчавани по последователен и съгласуван начин във всички области на външната дейност на ЕС, като се гарантира вътрешна и външна съгласуваност при насърчаването на основните права в съответствие с Хартата.

Комисията, в качеството си на институция на ЕС, ще продължава да взема предвид Хартата при подготовката и договарянето на търговските и инвестиционните споразумения на ЕС⁹⁵.

Комисията допълнително ще настоява държавите, които искат да се присъединят към ЕС („страните, обхванати от процеса на разширяване“), да приведат в съответствие стандартите за защита на основните права на ЕС. Комисията ще предостави подкрепа и техническа помощ на страните, обхванати от процеса на разширяване⁹⁶, и ще следи техния напредък чрез годишните доклади по държави от пакета за разширяването. Държавите кандидатки и държавите, с които са сключени споразумения за стабилизиране и асоцииране, могат да поискат да участват в работата на Агенцията на ЕС за основните права като наблюдатели, с цел да се улесни постепенното им привеждане в съответствие със законодателството на ЕС⁹⁷.

✓ **Комисията:**

- ще подкрепи разработването на достъпен за всички инструмент за електронно обучение относно Хартата;
- ще актуализира насоките си от 2011 г. за своите служители относно прилагането на Хартата в оценките на въздействието и ще ги разпространи като източник на информация за създателите на политики на национално и местно равнище;
- ще разработи инструментариум за перспективата за равенство и план за обучение на всички служители, за да се гарантира, че съображенията относно равенството са част от всички инициативи на Комисията.

3.2 Развитие на прилагането на насоките Хартата да бъде вземана предвид в хода на целия европейски законодателен процес

От съществено значение за ефективното прилагане на Хартата от ЕС е **Европейският парламент и Съвета** да насочат вниманието си върху спазването на Хартата в

Европа, Организацията на обединените нации и Бюрото за демократични институции и права на човека на Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа.

⁹⁴ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12848-2020-INIT/en/pdf>

⁹⁵ Насоки от 2015 г. относно анализа на въздействието на основните права при оценка на въздействието за свързани с търговията инициативи на политиката.

⁹⁶ Инструментът за предприсъединителна помощ (ИПП) за 2021—2027 г. ще подкрепи допълнително реформите за спазване на ценностите и основните права на ЕС и за прогресивното им привеждане в съответствие с правилата, стандартите или политиките на ЕС.

⁹⁷ Процедурата е описана в член 28 от Регламента за създаване на FRA №168/2007, ОВ L 53, 27.2.2007 г., стр. 1.

законодателния процес. Комисията е готова да ги подкрепи. Спазването на Хартата е основен елемент за устойчивостта на законодателството на ЕС⁹⁸.

През 2015 г. Съветът публикува насоки относно проверките за спазване на основните права⁹⁹, които редовно следва да бъдат споделяни и разяснявани¹⁰⁰. Работната група на Съвета „Основни права, граждански права и свободно движение на хора“ (FREMP) играе основна роля във връзка с това. Комисията на Европейския парламент по граждански свободи, правосъдие и вътрешни работи (LIBE) може да представи становища относно съответствието на законодателен акт с основните права¹⁰¹. Съгласно междуинституционалното споразумение за по-добро законотворчество Европейският парламент и Съветът могат да извършват оценки на въздействието на съществените им изменения към предложение на Комисията. В него се предвижда оценките на въздействието да разглеждат и въпроси, свързани с основните права¹⁰².

Има няколко примера за прилагане на неотдавнашното предвиждане Хартата да бъде вземана предвид в законодателството на ЕС, като много други могат да бъдат намерени в годишните доклади на Комисията¹⁰³. Европейският акт за достъпността¹⁰⁴ се стреми да гарантира лицата с увреждания да се ползват от мерки, които осигуряват тяхната независимост, социална и професионална интеграция и участието им в живота на общността. Регламентът за европейската гранична и брегова охрана¹⁰⁵ прави основните права първостепенна част от прилагането на европейското интегрирано управление на границите.

✓ **Комисията приканва Европейския парламент и Съвета да използват инструментите,**
които са на тяхно разположение, за да гарантират, че прилагат ефективно Хартата в работата си. Комисията е готова да ги подкрепи.

⁹⁸ Законодателство на ЕС, при което не се спазва Хартата, може да бъде оспорено по съдебен ред.

⁹⁹ Насоки на Съвета относно проверката за спазване на основните права, Документ 5377/15 от 20 януари 2015 г.

¹⁰⁰ В заключенията си (цитирани по-горе) Съветът потвърждава отново „своя ангажимент да взема под внимание насоките относно прилагането на Хартата, включително относно методологичните стъпки, които следва да се предприемат с цел да се провери съвместимостта с основните права в рамките на подготвителните органи на Съвета, и изразява готовността си да проучи начините за по-ефикасно използване на тези насоки в подготвителните органи на Съвета, включително чрез обучения“ (точка 10). Постоянното представителство на Финландия организира, в сътрудничество със секретариата на Съвета и FRA, обучителен курс относно прилагането на Хартата, който е достъпен за всички служители и се препоръчва на председателите на всички работни групи на предстоящото председателство.

¹⁰¹ Процедурен правилник на Европейския парламент — Правило 39.

¹⁰² ОВ L 123, 12.5.2016 г., стр. 12—15.

¹⁰³ https://ec.europa.eu/info/aid-development-cooperation-fundamental-rights/your-rights-eu/eu-charter-fundamental-rights/application-charter/annual-reports-application-charter_en

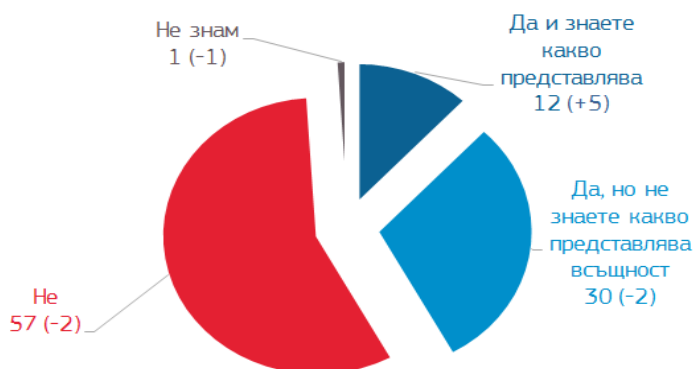
¹⁰⁴ Директива 2019/882.

¹⁰⁵ Регламент 2019/1896, ОВ L 295, 14.11.2019 г., стр. 1. Ще бъдат разработени стратегия за основните права и план за действие, за да се формулира задължението на Европейската агенция за гранична и брегова охрана (Frontex) да спазва Хартата. Беше определен служител по въпросите на основните права, който да има принос за стратегията и да проследява прилагането ѝ. Ще бъдат назначени наблюдатели по въпросите на основните права, за да оценяват спазването на основните права при оперативните дейности на Агенцията. FRA подкрепя Frontex при обучението на наблюдателите по въпросите на основните права.

4 — Повишаване на осведомеността на хората за техните права съгласно Хартата

Проведено наскоро проучване на Евробарометър относно осведомеността за Хартата показва, че само 42 % от респондентите са чували за Хартата и само 12 % наистина знаят какво представлява тя.

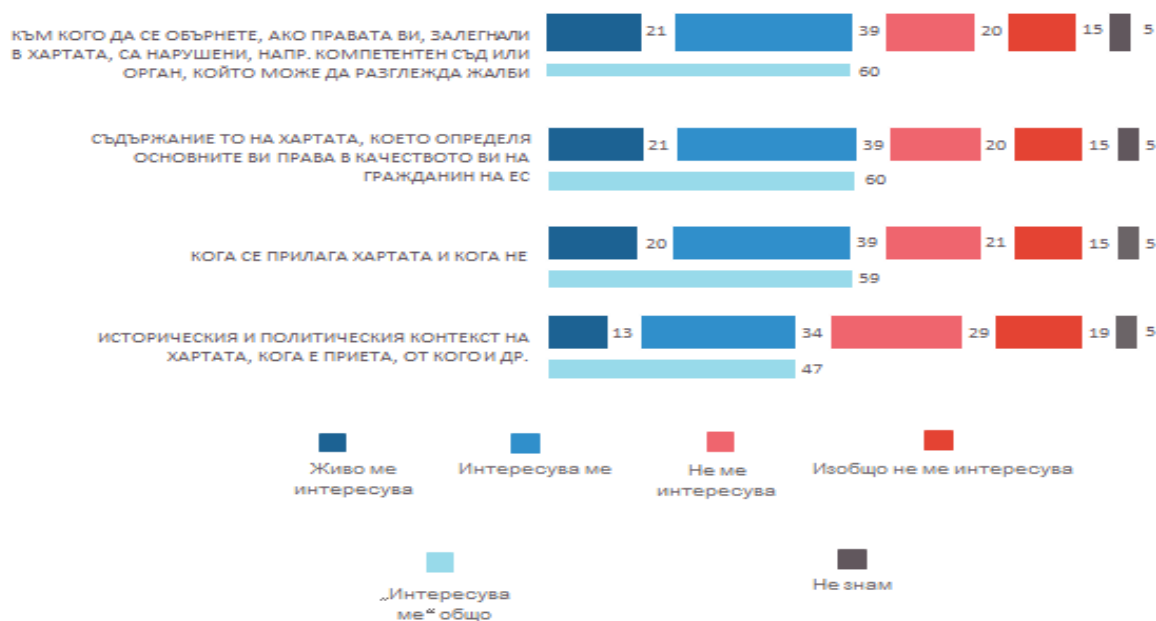
ВБ1 Чували ли сте някога за Хартата на основните права на ЕС?
(% — ЕС)



(Март 2019 г. — Юни 2012 г.)

Шест от всеки десет респонденти желаят да научат повече за своите права и към кого да се обърнат ако са нарушени техните права съгласно Хартата¹⁰⁶.

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



¹⁰⁶ Специално проучване на Евробарометър № 487b.

Повечето (80 %) организации на гражданското общество докладват, че хората се обръщат към тях за информацията относно своите права, а процентът на тези, които докладват, че извършват дейности за повишаване на осведомеността относно правата, е дори още по-висок (85 %) ¹⁰⁷. Местните органи също са в състояние да повишават осведомеността за правата на хората и за това какво хората могат да направят, ако правата им са нарушени ¹⁰⁸. От съществено значение е при разясняването на правата и тяхното значение за хората да се използват истински житейски случаи ¹⁰⁹.

Форумът на FRA по въпросите на основните права от 2021 г. ¹¹⁰ е възможност за повишаване на осведомеността за Хартата на основните права и за отразяване на начина за по-нататъшно развитие на културните ценности в ЕС. Конференцията за бъдещето на Европа ще предложи на хората възможността да обсъдят основните права и ценностите на ЕС, които са от основно значение за нашия Съюз и неговото бъдеще.

Комисията ще работи по кампания за повишаване на осведомеността, за да информира по-добре хората за техните права съгласно Хартата, както и към кого да се обърнат, когато правата им са нарушени. Тя ще бъде достъпна за хората с увреждания.

Комисията също така ще увеличи усилията си за предоставяне на младежите на повече и по-добра информация за правата, залегнали в Хартата, като използва по най-добрия начин програмата „Еразъм +“. По-специално тя ще се позовава на информацията относно Хартата в студентската харта „Еразъм +“, която достига до всички студенти по програмата „Еразъм +“; ще включи „основните права“ като ключов приоритет в програмата за висше образование „Жан Моне“; ще насърчи институциите за висше образование да предлагат обучение или онлайн курсове относно гражданската ангажираност в европейското общество и ще популяризира Хартата на основните права; както и ще разработи онлайн ресурс за учители в училищата за повишаване на осведомеността относно основните права по време на занятия. Чрез своята програма за образование и повишаване на осведомеността по въпросите на развитието (DEAR) ¹¹¹ тя ще насочи вниманието на младежите към основните ценности и проблемите на глобалното гражданство, включително целите за устойчиво развитие. В предстоящата си стратегия за правата на детето Комисията ще проучи и начини за предоставяне на информация за правата на децата в достъпна за тях форма.

✓ **Комисията:**

- ще стартира информационна кампания за повишаване на осведомеността на хората за техните права съгласно Хартата, и за това как да ги упражняват, при което ще даде конкретни примери и ще си сътрудничи с участници по места;
- ще развива осведомеността на младежите за техните права съгласно Харта чрез програмата Еразъм +;

¹⁰⁷ Анализ на консултациите със заинтересованите страни, стр. 31.

¹⁰⁸ 14 от 22 местни органа, които отговарят на целевите консултации твърдят, че са повишили осведомеността за правата, анализ на консултациите на заинтересованите страни, стр. 42.

¹⁰⁹ Вж. също FRA (2020 г.) „Какво означават основните права за хората в ЕС“, стр. 48: „За да вземат информирани решения, хората трябва да имат достъп до информация за своите права, както и достъпни процедури за подаване на заявления и жалби“.

¹¹⁰ <https://fra.europa.eu/en/event/2020/fundamental-rights-forum-2021>

¹¹¹ COM(2018)5446: www.dearprogramme.eu

- ще повиши осведомеността на децата за техните права като резултат от предстоящата стратегия за правата на детето.

✓ **Комисията приканва държавите членки да разработят инициативи за насърчаване на осведомеността на хората за техните права съгласно Хартата, и за това към кого да се обърнат, когато правата им са нарушени, по-специално чрез увеличаване на ролята на участниците на местно равнище¹¹².**

Заклучение

Обвързващият характер на Хартата позволи правният ред на ЕС да се превърне в маяк на защитата на основните права. Тя се оказа олицетворение на това, което значат правата и ценностите на ЕС — символ на европейската идентичност. Хартата доведе до по-съгласувано и всеобхватно тълкуване на основните права в целия ЕС.

Институциите на ЕС, държавите членки и различните участници във веригата за прилагане на Хартата са длъжни да гарантират, че Хартата се превръща в жив инструмент, защитаващ основните права в Европа, който е от полза за всички.

Комисията ще представи годишен доклад за прилагането на Хартата, който следва да формира основата за междуинституционална дискусия. През 2025 г. Комисията ще представи доклад и относно прилагането на настоящата стратегия. През 2030 г. Комисията, в сътрудничество с ключовите участници, ще изготви анализ на положението във връзка с прилагането на Хартата, за да бъдат оценени напредъкът по отношение на осведомеността за Хартата и нейното използване.

Предвид ключовата роля на държавите членки при прилагането на настоящата стратегия Комисията приканва Съвета да изготви заключения за последващите действия.

¹¹² Вж. заключенията на Съвета относно Хартата, цитирани по-горе, точка 14.