

BG

BG

BG



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 19.10.2010
COM(2010) 573 окончателен

СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА

**Стратегия за ефективно прилагане на Хартата на основните права от
Европейския съюз**

СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА

Стратегия за ефективно прилагане на Хартата на основните права от Европейския съюз

Европа на основните права направи решителни стъпки напред. Хартата на основните права на Европейския съюз стана правно обвързваща¹ и Съюзът ще се присъедини към Европейската конвенция за правата на човека². Европейският парламент³ и Европейският съвет⁴ отдадоха приоритетно значение на утвърждаването на основните права в Съюза за бъдещето на пространството на свобода, сигурност и правосъдие. Един от членовете на Европейската комисия вече отговаря специално за утвърждаването на правосъдието, основните права и гражданството, а на тържественото полагане на клетва пред Съда всички комисари се ангажираха да спазват Хартата⁵. Накрая, най-общо казано Договорът от Лисабон представлява голям напредък, тъй като разшири приложното поле на процедурата за съвместно вземане на решение, премахна структурата от стълбове от предишния договор, даде на Съда обща компетентност по въпроси, свързани с пространството на свобода, сигурност и правосъдие, и затвърди централното място, което заемат правата на човека във външната дейност на Съюза.

Всички елементи на една амбициозна политика в областта на основните права следователно са налице. Спазването на основните права винаги е било задължение, чието изпълнение се контролира от Съда, както и съществена съставна част при изграждането на Съюза. Новият статут на Хартата обаче ще даде нов тласък на дейността на Съюза в тази област.

¹ Член 6, параграф 1 от Договора за Европейския съюз („ДЕС“). Освен това член 6, параграф 3 припомня, че основните права, както са гарантирани от Европейската конвенция за правата на човека и както произтичат от общите конституционни традиции на държавите-членки, са част от правото на Съюза в качеството им на общи принципи.

² Член 6, параграф 2 от ДЕС.

³ Резолюция на Европейския парламент от 25 ноември 2009 г. относно съобщението на Комисията — Пространство на свобода, сигурност и правосъдие за гражданите — Програма от Стокхолм P7_TA(2009)0090.

⁴ „Програма от Стокхолм“ (ОВ С 115, 4.5.2010 г.).

⁵ Текст на тържествената декларация: „Тържествено се заклевам:
- да спазвам договорите и Хартата на основните права на Европейския съюз при изпълнението на всички свои функции;
- да изпълнявам задълженията си при пълна независимост, в общ интерес на Съюза;
- при изпълнението на своите задължения да не изисквам, нито да получавам инструкции от което и да е правителство, институция, орган, служба или агенция;
- да се въздържа от действия, които са несъвместими с естеството на функциите ми или изпълнението на задълженията ми.
- Известно ми е, че всяка държава-членка се е ангажирала да се съобразява с естеството на функциите ми, както и да не се опитва да повлияе на членовете на Комисията при изпълнение на задълженията им.
- Освен това се задължавам да изпълнявам, както по време на своя мандат, така и след това, произтичащите от длъжността ми задължения, а именно дълга си за почитеност и въздържаност относно приемането след края на мандата си на определени постове или области.“

Целта на настоящото съобщение е да представи стратегията на Комисията за прилагане на Хартата в съществуващия нов правен контекст след влизането в сила на Договора от Лисабон.

Хартата на основните права на Европейския съюз

Чрез Хартата⁶ Съюзът се сдобил със собствен набор от основни права, които са в съответствие с развитието на обществото, както и научните и технологични постижения.

Хартата е новаторски инструмент, тъй като тя събира в един-единствен текст всички защитени в Съюза основни права⁷, като по този начин ги изпълва с ясно, точно и предсказуемо съдържание. Като призна правата, свободите и принципите, установени в Хартата, и като им придаде същата правно обвързваща сила, каквато имат договорите, Договорът от Лисабон спомогнал за по-голяма правна сигурност и яснота за гражданите.

Хартата се прилага преди всичко към институциите, органите, службите и агенциите на Съюза (член 51, параграф 1 от Хартата). Следователно Комисията, Парламентът и Съветът се ръководят от нея при осъществяването на законодателната си дейност и вземането на решения, като техните правни актове трябва да бъдат в пълно съответствие с Хартата.

Що се отнася до държавите-членки, член 51, параграф 1 от Хартата предвижда също така, че тя се отнася за тях единствено когато те прилагат правото на Съюза. Хартата не се прилага в случаите, които нямат никаква връзка с правото на Съюза⁸. Правно обвързващата сила, която Договорът от Лисабон даде на Хартата, не измени това положение, тъй като в него изрично се посочва, че разпоредбите на Хартата не разширяват по никакъв начин определения в Договорите области на компетентност на Съюза⁹.

Присъединяване към Европейската конвенция за правата на човека

Присъединяването на Съюза към Европейската конвенция за правата на човека, което стана задължително с Договора от Лисабон (член 6, параграф 2 от ДЕС), ще допълни системата за защита на основните права, тъй като Европейският съд по правата на човека придобива компетентност да проверява актовете на Съюза. Този външен съдебен контрол би трябвало допълнително да насърчи Съюза да води амбициозна политика в областта на основните права. Колкото повече Съюзът следи за това актовете

⁶ Хартата бе тържествено провъзгласена от Парламента, Съвета и Комисията на 7 декември 2000 г. в Ница. На 12 декември 2007 г. председателите на Парламента, Съвета и Европейската комисия подписаха и отново тържествено провъзгласиха Хартата. Това повторно провъзгласяване бе необходимо, защото Хартата, провъзгласена през 2000 г., бе адаптирана, за да стане правно обвързваща.

⁷ Правата и принципите, записани в Хартата, произтичат именно от конституционните традиции и международните конвенции, които са общи за държавите-членки, от Европейската конвенция за правата на човека, от социалните харти, приети от Общността и от Съвета на Европа, както и от съдебната практика на Съда на Европейския съюз и на Европейския съд по правата на човека.

⁸ Вж. точка 1.3. от настоящия документ.

⁹ В член 51, параграф 2 от Хартата се посочва, че тя не разширява приложното поле на правото на Съюза извън компетенциите на Съюза, не създава никакви нови компетенции или задачи за Съюза и не променя компетенциите и задачите, определени в Договорите.

му напълно да спазват основните права, толкова по-малък е рискът Европейският съд по правата на човека да ги санкционира.

Цел на стратегията — Съюзът трябва да бъде безупречен

Целта на политиката, която Комисията смята да води след влизането в сила на Договора от Лисабон, е основните права, съдържащи се в Хартата, да станат ефективни във възможно най-голяма степен. В това отношение Съюзът трябва да бъде безупречен. Хартата не е просто текст, в който са записани абстрактни ценности, а инструмент, който позволява на хората да се ползват от правата, установени в него, когато се намират в ситуация, уредена от правото на Съюза. Поради тази причина Комисията ще съсредоточи усилията си върху ефективното прилагане на Хартата.

Развиването на основани на Договорите специфични политики, които се отнасят до някои специални основни права, ще продължи, като например в областта на защитата на личните данни, на правата на детето, на равенството между мъжете и жените, на недискриминацията, на интелектуалната собственост и на свободното движение.

Безупречността на Съюза е необходима не само заради хората, живеещи на неговата територия, но също така заради развитието му. Спазването на основните права на територията на Съюза позволява на държавите-членки да изградят доверие помежду си, както и на хората да имат доверие в политиките на Съюза като цяло. Липсата на доверие в ефективността на основните права в държавите-членки, когато те прилагат правото на Съюза, и в способността на Комисията и на националните органи да наложат спазването на тези права би навредило по-специално на функционирането и задълбочаването на механизмите на сътрудничество в пространството на свобода, сигурност и правосъдие. Накрая, ефективната защита е необходима, за да може дейността на Съюза за насърчаване на правата на човека в целия свят да се ползва с повече надеждност.

Дейността на Съюза в областта на основните права се простира отвъд вътрешните му политики. Хартата се прилага и по отношение на външната дейност на Съюза. В съответствие с член 21 от ДЕС дейността на Съюза на международната сцена цели да насърчава демокрацията, правовата държава, универсалността и неделимостта на правата на човека и на основните свободи, зачитането на човешкото достойнство, принципите на равенство и солидарност и зачитането на принципите на Устава на Организацията на обединените нации и на международното право в останалата част от света. Някои норми, които представляват стандарти на Организацията на обединените нации в областта на правата на човека, имат вътрешно и външно измерение за Съюза¹⁰. По този начин Съюзът разви специфична политика за насърчаване на правата на човека и процеса на демократизация в трети държави. Освен това член 8 от ДЕС предвижда, че Съюзът развива привилегирани отношения със съседните държави, основани на ценностите на Съюза. Накрая, член 49 от ДЕС предвижда, че всяка европейска държава, която зачита ценностите, на които се основава Съюзът, може да поиска да членува в него. Политическите критерии за присъединяване, установени от Европейския съвет в Копенхаген през 1993 г., изискват държавата кандидатка да има стабилни институции,

¹⁰ Всички държави-членки са се присъединили към основните конвенции на Организацията на обединените нации в областта на правата на човека, а Съветът прие решение относно сключването от Европейската общност на Конвенцията на Организацията на обединените нации за правата на хората с увреждания (ОВ L 23, 27.1.2010 г., стр. 35).

гарантиращи демокрацията, върховенството на закона, правата на човека, както и зачитането и защитата на малцинствата. Ето защо започването на преговори за присъединяване зависи от това дали държавата кандидатка изпълнява в достатъчна степен тези критерии. Въпросите, свързани с основните права, се обсъждат по-подробно по време на преговорите.

1. СЪЮЗЪТ ТРЯБВА ДА БЪДЕ БЕЗУПРЕЧЕН

Действията на Съюза в областта на основните права трябва да бъдат безупречни. Хартата трябва да служи като насока за политиките на Съюза и за тяхното прилагане от държавите-членки.

1.1. Повишаване на културата на зачитане на основните права в Комисията

Комисията извършва систематичен контрол за съвместимост на законодателните си предложения и на актовете, които приема, с Хартата. За да бъде отразен новият статут на Хартата, този „рефлекс“ на зачитане на основните права трябва да бъде автоматизиран в рамките на службите на Комисията, които изготвят тези предложения и актове. Необходимо е да се насърчава „културата на зачитане на основните права“ на всички етапи от процедурата — още от ранните стадии на изготвяне на всяко предложение в рамките на службите на Комисията, при извършване на оценката на въздействието и до извършване на контрола за законосъобразност на окончателния текст на даден проект на акт.

Културата на зачитане на основните права е от първостепенно значение за обстойното проучване на необходимостта от предложенията, които Комисията изготвя, и тяхната пропорционалност. Всъщност с изключение на някои права, които са абсолютни по своя характер¹¹, основните права могат да бъдат ограничавани при определени условия. Такива ограничения трябва да бъдат предвидени в закон, да зачитат основното съдържание на същите права и, при спазване на принципа на пропорционалност, трябва да са необходими и действително да отговарят на признати от Съюза цели от общ интерес или на необходимостта да се защитят правата и свободите на други хора¹².

¹¹ Например забраната на изтезанията.

¹² Член 52, параграф 1 от Хартата.

Контролен списък „Основни права“

1. За кои основни права става дума?
2. Въпросните права абсолютни ли са по своя характер (такива, които не могат да бъдат ограничавани — например човешкото достойнство и забраната на изтезанията)?
3. Какво е въздействието на различните политически варианти, които се обсъждат, върху основните права? Въздействието положително ли е (насърчаване на основните права) или отрицателно (ограничаване на основните права)?
4. Вариантите имат ли едновременно положително и отрицателно въздействие в зависимост от това за кои основни права става дума (например отрицателно въздействие върху свободата на словото и положително въздействие върху интелектуалната собственост)?
5. Еwentуалните ограничения на основните права определени ли са по точен и предвидим начин?
6. Ограниченията, наложени на основните права, еwentуално:
 - необходими ли са за осъществяването на цел от общ интерес или за защитата на правата и свободите на други хора (кои)?
 - пропорционални ли са на преследваната цел?
 - зачитат ли основното съдържание на съответните основни права?

Комисията вече предприе вътрешноорганизационни мерки („методологията“¹³), за да бъде сигурна, че службите ѝ извършват системна и строга проверка на това дали се зачитат всички съответни основни права при изготвянето на всяко законодателно предложение? Докладът за оценката на тази методология¹⁴ показва, че тя е подходяща за постигане на преследваната цел, но практическото ѝ прилагане трябва да бъде усъвършенствано — то трябва да бъде по-систематично, по-обстойно и по-разбираемо. В доклада също така се подчертава, че оценката на въздействието не е процедурен въпрос, а въпрос по същество.

В това отношение Комисията ще активизира вътрешното обучение, свързано с основните права, за да могат службите да отговорят на поставените по-горе въпроси и да се повиши и насърчава културата на зачитане на основните права.

Методологията, използвана от Комисията при изготвяне на нейните предложения, както и предприетите мерки за по-доброто ѝ прилагане, са представени по-долу. Тези мерки ще спомогнат за прилагането на политиката за по-добро законотворчество. Както се подчертава в Програмата от Стокхолм, съставянето на законодателството на Съюза

¹³ Съобщение на Комисията „Спазване на Хартата на основните права при изготвянето на законодателните предложения на Комисията — Методология за упражняване на системен и строг контрол“ (COM(2005) 172 окончателен, 27.4.2005 г.).

¹⁴ Доклад относно практическото функциониране на методологията за систематичен и строг мониторинг на съблюдаването на Хартата на основните права (COM(2009) 205, 29.4.2009 г.).

на ясен и разбираем език допринася за улесняване на ефективното упражняване на правата от гражданите. В съответствие с политиката за по-добро законотворчество и Програмата от Стокхолм, в която се подчертава колко важно е извършването на оценка, Комисията ще следи и за това Хартата да се взема предвид при извършването на последваща оценка на инструментите на Съюза, по-специално в докладите за прилагане на свързани с чувствителни въпроси законодателни актове, както и при процесите на взаимно оценяване.

Приеманите от Комисията незаконодателни актове, като например решенията при изготвянето им, въпреки че не подлежат на оценка на въздействието, също се подлагат на контрол за съвместимост с Хартата.

Комисията ще обърне особено внимание на т.нар. свързани с „чувствителни въпроси“ предложения и актове, а именно всички законодателни предложения, както и актовете за изпълнение (член 291 от ДФЕС) и делегираните актове (член 290 от ДФЕС), които поставят специфични проблеми относно съвместимостта с Хартата или които имат за цел конкретно да насърчават някои от основните права от Хартата.

1.1.1. Подготвителни консултации

В хода на същинската подготовка на предложенията, когато Комисията започва консултации (зелена книга, съобщение, документ на службите) със заинтересованите страни по въпроси, които евентуално могат да доведат до нови предложения, свързани с чувствителни въпроси, Комисията ще наблегне на аспектите, потенциално свързани с основните права, за да насърчи всеки принос в тази връзка, който би могъл да обогати оценката на въздействието. Комисията ще уточни също така, че евентуалните предложения ще подлежат на оценка на въздействието в съответствие с методологията.

1.1.2. Оценка на въздействието

Оценките на въздействието, придружаващи предложенията на Комисията, разглеждат тяхното отражение върху основните права, когато такава оценка е необходима. В преработените през 2009 г. насоки за оценка на въздействието¹⁵ се предвижда, някои актове за изпълнение (комитология), които могат да имат значителни последици, също да подлежат на оценка на въздействието. Оценката на въздействието трябва да служи за установяването на потенциално засегнатите основни права, степента, до която се засяга съответното право, и необходимостта и пропорционалността от това с оглед на вариантите за действие и целите, които следва да се постигнат. В оценката на въздействието обаче не се извършва правен анализ на съвместимостта на проекта на акта с основните права. Този анализ се извършва по-късно въз основа на конкретен проект на акт. В насоките за оценка на въздействието се посочва как основните права трябва да бъдат взети предвид на всеки етап на оценката. Комисията ще запази своя общ подход при извършването на оценките на въздействието, като същевременно задълбочи оценката на въздействието, което се оказва върху основните права¹⁶.

¹⁵ Насоки за оценка на въздействието (SEC(2009) 92, 15.1.2009 г.).

¹⁶ В съобщението си „Разумно регулиране в Европейския съюз“ (COM(2010) 543, 7.10.2010 г.) Комисията подчертава, че за да бъде отразен новият статут на Хартата, Комисията ще задълбочи оценката на въздействието върху основните права и ще изготви оперативни насоки по този въпрос.

1.1.2.1. Включване на измерението „Основни права“ в работата на ръководните групи за оценка на въздействието

Всяка оценка на въздействието се изготвя от *ръководна група за оценка на въздействието*, в която участват съответните служби на Комисията и която играе ключова роля на всеки етап от извършването на оценката на въздействието. Компетентните служби на Комисията ще съдействат активно на тези групи чрез своя опит в областта на основните права, за да се гарантира, че отраженията върху тези права систематично се установяват и анализират на достатъчно ранен етап от процеса на изготвяне на политиките. Когато е необходимо, тези отражения върху основните права ще бъдат ясно посочени в доклада за оценката на въздействието. Тази яснота ще спомогне да се повиши културата на зачитане на основните права при изготвянето на проекта на акта.

1.1.2.2. Оперативни насоки за основните права

Ще бъдат изготвени оперативни насоки (*„operational guidance“*), за да може да се разработи подход, основаващ се на действителното отчитане на основните права, и за да се дадат насоки на службите на Комисията за начина на оценяване на въздействието на дадена инициатива върху основните права. Тези насоки ще се отнасят до изброените по-горе въпроси от контролния списък „Основни права“.

1.1.2.3. Комитет по оценка на въздействието

Комитетът по оценка на въздействието (Impact Assessment Board) е централен орган, който има спомагателни функции и контролира качеството под ръководството на председателя на Комисията. Той е независим от службите, които отговарят за изготвянето на политиките. Комитетът разглежда всички оценки на въздействието на Комисията и дава становища за тях, както и за качеството на оценката, която е в основата на представените от Комисията предложения за политики. В предоставените му проекти за оценки на въздействието Комитетът систематично проверява аспектите, свързани с основните права, и, ако е необходимо, дава становище по тези въпроси.

1.1.3. Съставяне на проекти на актове

1.1.3.1. Визирани съображения

След извършване на оценка на въздействието, когато проектът на законодателно предложение (или на делегиран акт или акт за изпълнение) е изготвен, Комисията пристъпва към контрол на неговата законосъобразност, като се уверява по-специално в неговата съвместимост с Хартата.

Предложенията, които са пряко свързани с основните права, трябва да съдържат специфични съображения, обясняващи съвместимостта им с Хартата. Съображенията служат, за да се обясни какви са мотивите за приемането на въпросния акт, като по този начин се позволи да бъде извършен евентуален съдебен контрол за съвместимост на акта с Хартата, и този контрол да бъде улеснен. Затова следва да се избягва машинално използване на съображения, в които стандартно се отбелязва наличието на съвместимост с Хартата. Включването на съображенията не е проста формалност, а отражение на обстойния контрол за съвместимост на въпросното предложение с Хартата.

Съображенията, в които се обяснява съвместимостта на предложението с Хартата, ще бъдат визириани, като в тях ще се посочва точно върху кои основни права се отразява въпросното предложение. Освен това, индивидуално посочени и специфични съображения, отнасящи се за някои основни права, ще бъдат включвани, когато това е необходимо, за да се обясни значението на дадена разпоредба или възможните решения в предложението с цел да се гарантира, че ограничаването на дадено основно право е обосновано с оглед на член 52 от Хартата.

1.1.3.2. Обобщение на аспектите, свързани с основните права, в обяснителния меморандум

Ако от съображенията е видно, че законодателното предложение ще се отрази върху основните права, обяснителният меморандум трябва да съдържа обобщение, в което се обяснява как са били изпълнени задълженията, свързани с основните права.

Обяснителният меморандум на свързани с чувствителни въпроси предложения ще бъде усъвършенстван, като в него ще се прави обобщение на всички свързани с основните права аспекти, които се съдържат в оценката на въздействието и в законодателното предложение. В този раздел ще се обяснява по-специално поради какви причини Комисията счита, че ограниченията на основните права са обосновани с оглед на тяхната необходимост и пропорционалност. Това обобщение ще спомогне да се визират по-точно свързаните с основните права съображения, които придружават предложенията, свързани с чувствителни въпроси. Обобщението ще спомогне за по-голяма яснота, като покаже, че действително е бил направен обстоен анализ на въздействието и на съвместимостта.

1.2. Отчитане на Хартата в законодателния процес

Въведената от Комисията методология се прилага само на етапа на изготвяне на предложенията. По време на законодателния процес предложенията на Комисията могат да претърпят изменения от страна на единия от съзаконодателите, като така се повдигнат въпроси, свързани с основните права, без да има систематичен анализ на тяхното въздействие и тяхната съвместимост с основните права. Това бе установено от Европейския съвет в Програмата от Стокхолм, в която институциите на ЕС и държавите-членки се приканват да гарантират, че правните инициативи са съобразени с основните права *„през целия законодателен процес, като укрепят прилагането на методологията за систематично и строго наблюдение на съответствието с Конвенцията и с правата, включени в Хартата на основните права“*¹⁷. В съответствие с целта за насърчаване на културата на зачитане на основните права по време на целия законодателен процес, Комисията е на разположение, за да помогне на другите институции ефикасно да вземат предвид за последиците от своите изменения върху прилагането на Хартата, включително и чрез преглед на въпросите, които трябва да се имат предвид (споменати в контролния списък „Основни права“).

1.2.1. Измененията

Измененията на предложенията на Комисията от страна на съзаконодателите трябва да са съвместими с Хартата. Комисията твърдо ще отстоява позицията си по отношение на стандартите за защита на основните права, съдържащи се в предложението ѝ, и ще

¹⁷ Параграф 2.1.

уведоми съзаконодателите за своето несъгласие, ако те се опитат да занижат тези стандарти. Комисията няма да се поколебае да използва в това отношение всички средства, с които разполага, по-специално да поиска актът да бъде приет с единодушие или, ако е необходимо, да оттегли предложението си или да внесе иск за отмяна на съответните разпоредби¹⁸.

1.2.2. Междуетноститутуционален диалог

Разглеждането на проектоизмененията, които поставят проблеми относно съвместимостта с Хартата, трябва да става в рамките на прозрачен междуетноститутуционален диалог, по-специално за да се гарантира, че:

- въпросните изменения ще бъдат подложени на подходяща оценка на въздействието им върху основните права и на съвместимостта им с Хартата. В междуетноститутуционалното споразумение „Общ подход към оценката на въздействието“¹⁹ принципно се предвижда Парламентът и Съветът да отговарят за оценката на въздействието на собствените си „съществени“ изменения. Отчитането на свързаните с основните права аспекти не е споменато, нито фактът, че всяко изменение, което поставя въпроси, свързани с основните права, следва да бъде считано за „съществено“;
- решенията, които ги касаят, се вземат на подходящо равнище и че, що се отнася до Съвета например, те се поставят на вниманието на министрите;
- правните служби на трите институции участват в максимална степен.

В рамките на следващото преразглеждане на междуетноститутуционалното споразумение „Общ подход към оценката на въздействието“ Комисията ще предложи да се предвиди, че оценката на въздействието, която трябва да придружава предложенията на държавите-членки, в изключителните случаи, в които Договорът позволява представянето на такива предложения²⁰, трябва да включва също така и оценка на въздействието им върху основните права. Освен това, в рамките на позицията, която заема по отношение на предложенията на държавите-членки, Комисията внимателно ще разгледа оценката на въздействието им върху основните права.

1.3. Следене за спазване на Хартата от държавите-членки, когато те прилагат правото на Съюза

Разпоредбите на Хартата се отнасят за държавите-членки, единствено когато „те прилагат правото на Съюза“ (член 51, параграф 1). Спазването на основните права от държавите-членки, когато те прилагат правото на Съюза, е от общ интерес за всички държави-членки, тъй като става въпрос за съществен елемент на взаимното доверие, което е необходимо за функционирането на Съюза. Този принцип е още по-важен, като се има предвид увеличаването на обема на достиженията на правото на Съюза в областите, в които основните права са от особено значение, като например

¹⁸ Параграф 3.4 от доклада от 29.4.2009 г.

¹⁹ Документ на Съвета 14901/05, 24.11.2005 г.

²⁰ В областите на съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси, на полицейското сътрудничество и на административното сътрудничество в пространството на свобода, сигурност и правосъдие (член 76 от ДФЕС).

пространството на свобода, сигурност и правосъдие, недискриминацията и гражданството на Съюза, информационното общество и околната среда.

При намеренията си за налагане на спазването на основните права Комисията ще се ръководи от следните принципи:

1.3.1. Превенция

Комисията ще засили превантивния си подход, като при необходимост напомня на органите, отговарящи за транспонирането на законодателните актове, задължението им да спазват Хартата при прилагане на съответното законодателство и като ги подпомага по-специално в рамките на експертните комитети, които имат за задача да улесняват транспонирането на директивите. Така например това колко е важно да се спазва Хартата, и по-специално правата на детето, бе подчертано в рамките на експертната група, създадена от Комисията да следи за транспонирането на Директива 2008/115/ЕО („директива за връщането“), или също така в рамките на комитета във връзка с Рамково решение 2008/919/ПВР за изменение на рамковото решение относно борбата срещу тероризма.

1.3.2. Производства за установяване на неизпълнение на задължения от държава-членка

Когато дадена държава-членка не спазва основните права при прилагането на правото на Съюза, Комисията, в качеството си на пазител на договорите, разполага със собствени правомощия да се опита да прекрати нарушението и, ако е необходимо, може да сезира Съда на Европейския съюз (иск при неизпълнение). Комисията може да се намеси само ако съответната ситуация има връзка с правото на Съюза. Наличието на връзка с правото на Съюза зависи от всяка конкретна ситуация, за която става въпрос²¹.

Комисията е решена да използва всички средства, с които разполага, за да осигури спазването на Хартата от държавите-членки, когато те прилагат правото на Съюза. Всеки път, когато това е необходимо, тя ще започва производства за установяване на неизпълнение на задължения от държавите-членки поради неспазване на Хартата при прилагане на правото на Съюза. Нарушенията, които повдигат принципни въпроси или които имат особено големи отрицателни последици за гражданите, ще бъдат разглеждани с предимство.

1.3.3. Ситуации извън приложното поле на Хартата

Хартата не се прилага в случаите на нарушаване на основните права, които нямат никаква връзка с правото на Съюза. Държавите-членки имат собствени системи за защита на основните права чрез националните съдилища и Хартата не ги заменя. Следователно националните съдилища са длъжни да осигурят защитата на основните права, а държавите-членки трябва да вземат необходимите мерки в съответствие с националните си законодателства и международните си задължения. В такива случаи

²¹ Така например съществува връзка, когато в националното законодателство се транспонира директива на Съюза в разрез с основните права; или когато публичен орган прилага законодателство на Съюза в разрез с основните права; или когато в окончателно национално съдебно решение правото на Съюза се прилага или тълкува в разрез с основните права.

Комисията не разполага с правомощия да се намеси в качеството си на пазител на договорите.

В член 7 от ДЕС се предвижда механизъм, който дава възможност институциите на Съюза да предприемат действия при наличието на *очевиден риск от тежко нарушение* или на *тежко и продължаващо нарушение* от държава-членка на ценностите, посочени в член 2 от ДЕС, който включва зачитането на правата на човека. Това е политически механизъм от последна инстанция, който е предвиден за изключителни случаи, имащи систематично структурно измерение²². Когато се отнася до наличието на очевиден риск от тежко нарушение на тези ценности, механизмът може да бъде задействан чрез мотивирано предложение на една трета от държавите-членки, на Европейския парламент или на Комисията.

2. ПО-ДОБРО ИНФОРМИРАНЕ НА ГРАЖДАНИТЕ

2.1. Потребности от информация

За да може предвидените в Хартата права да се прилагат ефективно, гражданите трябва да бъдат добре информирани за тези права и за средствата, чрез които правата могат да бъдат предявени, когато са нарушени. Съществува особено голяма необходимост от информация относно правните средства:

- Що се отнася до правата на детето например, проблемите, които младите хора споменават най-често, са, че те не знаят как да защитят своите права и към кого да се обърнат (80 %) ²³. Трудности от същото естество бяха изтъкнати от Агенцията за основните права по отношение на дискриминацията ²⁴.
- Трудността да се разбере кои са подходящите правни средства, както и това, че тяхното предназначение често се бърка, могат да доведат до това жалбоподателите да „почукат на грешната врата“. Ето защо Комисията получава многобройни писма, свързани със случаи, за които тя не разполага с правомощия по силата на Договорите, защото тези случаи са извън обхвата на правото на Съюза. По този повод Комисията припомня, че националните органи, в това число съдилищата, са тези, които могат да се произнасят по случаите на предполагаеми нарушения на основните права и че тя не е въззивна инстанция срещу решенията на националните или международните съдилища.
- Липсата на подходяща информация утежнява и без това сложния набор от правни средства и практическите трудности по тяхното използване (език, познаване и разходи за производствата, положение на жалбоподателя и т.н.), което може да откаже жертвите на нарушения на основните права да ги използват („невидими жалбоподатели“).

²² Условието за задействане на този механизъм бяха обяснени в съобщението на Комисията във връзка с член 7 от Договора за Европейския съюз. „Опазване и насърчаване на основните ценности на Европейския съюз“ (СОМ(2003) 606, 15.10.2003 г.).

²³ При проучване сред млади хора на възраст между 15 и 18 години с какви проблеми могат да се сблъскат лицата под 18-годишна възраст, които искат да защитят правата си. Евробарометър 273. Май 2009 г. Правата на детето.

²⁴ EU-MIDIS European Union Minorities and Discrimination Survey (Проучване на Европейския съюз относно малцинствата и дискриминацията).

2.2. Дейността на Комисията

За справянето с тези трудности е необходимо да се провеждат целенасочени информационни кампании в зависимост от различните ситуации.

2.2.1. Информация за ролята на Съюза в областта на основните права

Комисията ще провежда по-често информационни кампании за ролята и правомощията на Съюза в областта на основните права, както и за възможностите за намеса, с които разполага, като внимава за зачитането на езиковите потребности на гражданите и специалистите:

- На жалбоподателите и заинтересованите страни ще бъдат предоставяни обяснения, подходящи за съответната публика, например разбираеми за децата. По-специално отговорите на Комисията на индивидуалните жалби, по които тя не е компетентна, ще съдържат приложение с обяснения под формата на „Често задавани въпроси“ (*Frequently Asked Questions*).
- Ще бъдат насърчавани информирането и обучението на правните специалисти и на съдебните органи, включително на съдиите, по-специално чрез Европейската съдебна мрежа по гражданскоправни и търговски въпроси, Европейската съдебна мрежа по наказателноправни въпроси и Европейския форум по правосъдие.

2.2.2. Информация за съществуващите правни средства

За лицата, които се смятат за жертви на нарушение на основните права, е от изключителна важност да имат достъп до практическа информация за това какви правни средства съществуват в държавите-членки в случай на предполагаемо нарушение на основните права. Комисията ще приложи следните мерки:

- ще следи за това през 2011 г. порталът „Електронно правосъдие“ (**e-justice**) да предоставя на гражданите информация относно правните средства в случай на предполагаеми нарушения на основните права;
- ще представи информацията за правните средства в областта на основните права за съвместно обсъждане с Комисията по петициите към Европейския парламент, националните институции за правата на човека или компетентните национални органи, деловодствата на Съда на Европейския съюз и на Европейския съд по правата на човека и другите органи на Съвета на Европа.

3. ГОДИШЕН ДОКЛАД ЗА ПРИЛАГАНЕТО НА ХАРТАТА

Комисията ще представи годишен доклад за прилагането на Хартата, който ще има две цели:

- Да спомогне постигнатият напредък да се следи по прозрачен, непрекъснат и последователен начин. В него ще се посочва какво вече е свършено и какво остава да се направи, за да се постигне ефективно прилагане на Хартата.
- Ще спомогне за това всяка година да има обмен на гледни точки с Европейския парламент и със Съвета.

Годишният доклад ще представлява нов полезен механизъм, чрез който ще се представя нагледно как се прилага Хартата на основните права на Съюза. Като се опира на дейностите, посочени в настоящото съобщение, Комисията ще представи по какъв начин е взела предвид основните права при изготвянето на своите инициативи. Докладът ще спомогне също така Комисията да представи как Хартата е била взета предвид в рамките на законодателния процес пред Парламента и Съвета.

Годишният доклад ще обхваща систематично правата, съдържащи се в Хартата, и начина за тяхното прилагане в рамките на правомощията на Съюза. Въпреки че има различен обхват, докладът ще допълва годишния доклад за правата на човека и демокрацията по света, който обхваща дейността на Съюза в държавите, които не са членки на ЕС²⁵. Докладът ще се съсредоточи най-напред върху дейностите на институциите на Съюза, и по-специално на Комисията. Поради това, че в доклада ежегодно и непрекъснато ще се разглеждат всички права от Хартата, той ще спомогне да се съпостави постигнатият напредък с появилите се нови проблеми.

В годишния доклад ще бъдат взети предвид различните въпроси, поставени от гражданите, членовете на Европейския парламент или заинтересованите страни на вниманието на Комисията, като по този начин се очертаят различните теми, пораждащи загриженост. Като бъде установено кои въпроси с право са поставени на вниманието на Комисията и кои въпроси по-скоро са от компетентността на други органи, докладът ще спомогне също така гражданите да бъдат по-добре информирани за това как да предявят своите права

Годишният доклад ще представи дейността на Комисията за това как тя следи за ефективното прилагане на Хартата на практика, например чрез производства за установяване на неизпълнение на задължения от държавите-членки или чрез информационни кампании. Като допринася за по-голяма прозрачност и по-добро разпространение на информацията относно Хартата, докладът може да помогне на държавите-членки да се съобразяват с Хартата при прилагането на правото на Съюза, като по този начин спомогне да се избегне започването на производства за установяване на неизпълнение на задължения.

За да изготви годишния си доклад, Комисията ще си сътрудничи с всички институции и заинтересовани страни, за да събере необходимата информация и данни, включително съдебната практика в областта на основните права на Съда на Европейския съюз и на Европейския съд по правата на човека, както и на националните съдилища, когато тя се отнася до правото на Съюза.

Посредством питанията и петициите **Европейският парламент** е незаменим посредник на информация за това какво е положението на основните права в държавите-членки по въпроси, които са от компетентността на Съюза. Комисията ще проучи съвместно с Парламента по какъв начин двете институции могат оптимално да си сътрудничат и да полагат съвместни усилия в процеса на работата по годишния доклад на Комисията, както и по какви механизми могат да си сътрудничат Европейският парламент и националните парламенти.

²⁵ Вж. например „Правата на човека и демокрацията по света. Доклад за дейността на ЕС. Юли 2008 г. — декември 2009 г.“

В лицето на **Агенцията за основните права**, чиято основна задача е да подава надеждни и съпоставими данни в областта на основните права, Съюзът вече разполага с инструмент в служба на своите институции и на държавите-членки, когато те прилагат правото на Съюза. Тази информация ще бъде от ключово значение за годишния доклад и Комисията приканва Агенцията да събира такива данни.

За да изготви своя доклад, Комисията ще вземе предвид информацията, предоставена от всички заинтересовани лица, включително от **националните органи**, като например върховните съдилища, независимите национални органи по правата на човека и националните органи, които отговарят за оценката на въздействието на националните законодателства върху основните права. Механизмите за контрол на **Съвета на Европа** и на **Организацията на обединените нации** могат също така да бъдат източник на полезна информация за дейността на Съюза и на държавите-членки при прилагането на правото на Съюза. Ще бъде взета предвид и информацията, която идва от **гражданското общество**, тъй като НПО са на предни позиции и знаят какво се случва на място.

Ето защо годишният доклад ще позволи на всички засегнати лица да дадат своя принос в рамките на продължителния процес на прилагане на Хартата и ще насърчи развиването на култура на зачитане на основните права в Европейския съюз, като направи този процес разбираем и прозрачен. Понастоящем Комисията изготвя първия годишен доклад, който ще обхваща 2010 г., като неговото публикуване е предвидено за пролетта на 2011 г.

Представената от Комисията стратегия се опира на една ясна цел — Съюзът трябва да бъде безупречен, за да може да осигури ефективното прилагане на съдържащите се в Хартата основни права. Комисията направи всичко възможно, за да постигне тази цел, по-специално като задълбочи оценката на въздействието на своите предложения върху основните права. Тя ще насърчава и другите институции на Съюза да осигурят пълно зачитане на Хартата в процеса на законодателната си дейност. Всеки път, когато това е необходимо, Комисията ще напомня на държавите-членки колко важно е да се спазва Хартата, когато те прилагат правото на Съюза. Тя ще разработи целенасочени информационни кампании в съответствие с потребностите на гражданите.

Тази стратегия ще даде добри резултати, ако се прилага непрекъснато, решително и в условията на прозрачност, с участието на всички заинтересовани страни. Комисията реши да представя всяка година годишен доклад по прилагането на Хартата, за да се отчита за постигнатия напредък и да насочва в каква посока да се развива нейната политика. Подобен ангажимент свидетелства за това, че Комисията е твърдо решена да прилага на практика Хартата.