



Брюксел, 18.5.2017 г.
COM(2017) 239 final

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

Доклад от 2016 г. за прилагането на Хартата на основните права на ЕС

{SWD(2017) 162 final}

1. Въведение

Основните права и ценностите, върху които е основан Европейският съюз, бяха подложени на изпитание през 2016 г. Промените в държавите от Съюза показаха, че зачитането на ценностите и правата, залегнали в Хартата на основните права на ЕС, не трябва да се приема за даденост.

Европейският съюз бе изправен пред редица предизвикателства: последиците от безпрецедентен наплив на бежанци по външните му граници, икономически неравенства и серия от терористични нападения. Хората, засегнати от многобройни кризи, не са уверени, че децата им ще живеят по-добре от тях самите. Те поставят под въпрос способността на институциите да ги защитят от предизвикателствата и заплахите, свързани с миграцията, финансовата нестабилност и тероризма. Популизъмът, национализъмът и нетърпимостта процъфтяват при подобни условия и изтъкват изолационизма като единствения начин за преодоляване на настоящите предизвикателства.

В контекста на растяща нетърпимост е важно ЕС уверено да утвърждава и насърчава равните права за всички. Третият годишен колоквиум за основните права през 2017 г. ще бъде посветен на насърчаването на правата на жените и равенството между половете. Това ще бъде възможност да се обърне внимание на политическото и икономическото овластяване на жените, на правата на жените в публичната и частната сфера и на борбата с насилието срещу жените във всичките му форми, което е тема на целенасочени действия през цялата година.

Всичко това оказва въздействие върху основните права в ЕС. ЕС трябва да положи решителни усилия да защитава своите общи ценности — демокрация, основни права и върховенство на закона — от силите, които се стремят да поляризират обществото ни и застрашават нашия модел на откритост и солидарност. Европейските и националните институции трябва отново да спечелят доверието на хората, като покажат, че са способни да гарантират тяхната свобода, сигурност и благополучие. Успехът в опазването и насърчаването на основните права на хората и общите ценности на ЕС ще бъде от основно значение в това начинание и институциите на ЕС трябва да бъдат пример за подражание. Хартата на основните права е безценен инструмент в това отношение и трябва да се използва пълният ѝ потенциал.

2. Прилагане на Хартата на ЕС за основните права

2.1 Насърчаване и опазване на основните права

Гарантиране на основните права за всички в Европейския съюз

През 2016 г. ЕС предприе няколко инициативи за придаване на тежест на правата в Хартата в полза на хората в ЕС. Редица инициативи бяха насочени към гарантирането на равноправие и социална справедливост. Така например, Комисията започна обществена консултация за

разработване на европейски „стълб на социалните права“¹. Въз основа на социалните права в Хартата европейският стълб ще подпомага доброто функциониране и справедливостта на пазара на труда и социалните системи. Ще бъдат разгледани въпроси от ключово значение за отделните лица, като например равните възможности и достъпът до пазара на труда, справедливите условия на труд и адекватната и устойчива социална закрила.

Също така бе създадена европейска платформа с цел засилване на сътрудничеството в борбата с недеklarирания труд² и гарантиране на зачитането на **правото на справедливи условия на труд** (член 31 от Хартата).

През 2016 г. бяха предприети действия за утвърждаване на **правото на семеен живот** (член 7 от Хартата):

- Комисията предложи нови правила съгласно Регламент „Брюксел Па“, които, след като бъдат приети, ще подобрят закрилата на децата при трансгранични спорове, свързани с родителската отговорност³;
- бяха приети два нови регламента в помощ на международните двойки, сключили брак или имащи регистрирано партньорство, при ежедневното управление на тяхното имущество и при разделянето му в случай на развод или смърт на един от партньорите⁴.

Правото на справедлив съдебен процес (членове 47 и 48 от Хартата) получи конкретен израз чрез приемането на поредица от директиви:: относно презумпцията за невиновност и правото да се присъства на съдебния процес⁵; относно правната помощ⁶ и относно процесуалните

¹ Резултатите от консултацията, която се проведе между март и декември 2016 г., са в процес на обработка и ще бъдат използвани в предложението на Комисията относно европейския стълб на социалните права. Допълнителна информация е публикувана на адрес: https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights_bg

² Решение (ЕС) 2016/344 на Европейския парламент и на Съвета от 9 март 2016 г. за създаването на европейска платформа с цел да се засили сътрудничеството за противодействие на недеklarирания труд, ОВ L 65, 11.3.2016 г., стр. 12-20.

³ Предложение за Регламент на Съвета относно компетентността, признаването и изпълнението на решения по брачни въпроси и въпроси, свързани с родителската отговорност, и относно международното отвлчание на деца (переработен текст), COM(2016) 0411 final, 30.6.2016 г.

⁴ Регламент (ЕС) 2016/1103 на Съвета от 24 юни 2016 г. за изпълнение на засиленото сътрудничество в областта на компетентността, приложимото право, признаването и изпълнението на решения по въпроси, свързани с имуществения режим между съпрузи, ОВ L 183, 8.7.2016 г., стр. 1 – 29; Регламент (ЕС) 2016/1104 на Съвета от 24 юни 2016 г. за изпълнение на засиленото сътрудничество в областта на компетентността, приложимото право, признаването и изпълнението на решения в областта на имуществените последици на регистрираните партньорства, ОВ L 183, 8.7.2016 г., стр. 30 – 56.

⁵ Директива (ЕС) 2016/343 на Европейския парламент и на Съвета от 9 март 2016 г. относно укрепването на някои аспекти на презумпцията за невиновност и на правото на лицата да присъстват на съдебния процес в наказателното производство, ОВ L 65, 11.3.2016 г., стр. 1 – 11.

⁶ Директива (ЕС) 2016/1919 на Европейския парламент и на Съвета от 26 октомври 2016 г. относно правната помощ за заподозрени и обвиняеми в рамките на наказателното производство и за искани за предаване лица в рамките на производството по европейска заповед за арест, ОВ L 297, 4.11.2016 г., стр. 1 – 8.

гаранции за децата⁷. Последната, както и новите правила в регламент „Брюксел Па“, ще окажат положително въздействие и върху **правата на детето** (член 24 от Хартата).

Комисията пусна в действие платформа за онлайн разрешаване на спорове⁸, която помага на потребителите да решават споровете си с търговци от ЕС във връзка с онлайн покупки по извънсъдебен път, евтино, просто, бързо и на всички официални езици на ЕС, и по този начин се подобри **защитата на потребителите** (член 38 от Хартата).

Защита на личните данни на хората в ЕС и извън него

Друга основна сфера на дейност през 2016 г. бе **защитата на личните данни** (член 8 от Хартата). Приемането на Общия регламент относно защитата на данните⁹ и Директивата за защита на данните, обработвани от органите на полицията и наказателното правосъдие¹⁰ беше голяма стъпка напред в това отношение.

Общият регламент относно защитата на данните укрепва и осъвременява съществуващите правила: хората ще имат по-лесен достъп до собствените си лични данни, право на преносимост на данните, по-ясно „право да бъдеш забравен“ и определени права, приложими в случай на нарушение на сигурността на личните данни. С общия регламент също така се задължават дружествата или организациите бързо да уведомяват националния надзорен орган за сериозни нарушения на сигурността на данните, за да могат потребителите да вземат подходящи мерки. Освен това с общия регламент като единен правен инструмент на ЕС се установява единен набор от правила, за да може всички лица да се ползват с една и съща защита, без значение къде се намират в ЕС.

Директива (ЕС) 2016/680 има за цел да създаде ефикасен обмен на информация между националните органи и да се гарантира, че данните на жертвите на престъпления, свидетелите и заподозрените лица са надлежно защитени при наказателно разследване или действия по правоприлагане. При всяка обработка на данни за целите на правоприлагането в ЕС трябва да се спазват принципите на необходимост, пропорционалност и законност и да се предлагат подходящи гаранции за физическите лица.

⁷ Директива (ЕС) 2016/800 на Европейския парламент и на Съвета от 11 май 2016 г. относно процесуалните гаранции за децата, които са заподозрени или обвиняеми в рамките на наказателното производство, ОВ L 132, 21.5.2016 г., стр. 1 – 20.

⁸ Достъпно на адрес: <https://webgate.ec.europa.eu/odr/main/index.cfm?event=main.home.chooseLanguage>.

⁹ Регламент (ЕС) 2016/679 на Европейския парламент и на Съвета от 27 април 2016 г. относно защитата на физическите лица във връзка с обработването на лични данни и относно свободното движение на такива данни и за отмяна на Директива 95/46/ЕО (Общ регламент относно защитата на данните), ОВ L 119, 4.5.2016 г., стр. 1 – 88.

¹⁰ Директива (ЕС) 2016/680 на Европейския парламент и на Съвета от 27 април 2016 г. относно защитата на физическите лица във връзка с обработването на лични данни от компетентните органи за целите на предотвратяването, разследването, разкриването или наказателното преследване на престъпления или изпълнението на наказания и относно свободното движение на такива данни, и за отмяна на Рамково решение 2008/977/ПВР на Съвета (ОВ L 119, 4.5.2016 г., стр. 89 – 131).

Освен тази засилена защита в рамките на ЕС Комисията гарантира и адекватна защита на данните извън Съюза. През юли 2016 г. тя прие решение за адекватността на **щита за личните данни** между ЕС и САЩ, с който се гарантира свободното движение на лични данни за търговски цели между дружества в ЕС и САЩ, както и основното право на защита на данните.

Друг важен момент бе сключването през декември на **рамковото споразумение**¹¹ между ЕС и САЩ, с което се предоставя високо равнище на защита на данните при всеки трансфер на лични данни между Съюза и САЩ в контекста на полицейското или съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси.

Защита на правата на най-уязвимите

В смутни времена често най-уязвимите са най-тежко засегнати. Друга ключова област на действие за ЕС през 2016 г. с оглед на наплива на мигранти бе гарантирането на **правото на убежище** (член 18 от Хартата) и спазването на **принципа на забрана за връщане** (член 19 от Хартата). След публикуването на съобщението относно **реформирането на общата европейска система за убежище**¹² през април 2016 г. Комисията предложи изменения в текущите правила, целящи:

- i) създаване на по-справедлива и по-устойчива система за разпределяне на кандидатите за убежище между държавите членки (предложение за преработен регламент от Дъблин)¹³ и гарантиране на ефективното ѝ прилагане (предложение за преработен Регламент „Евродак“)¹⁴;
- ii) по-голяма хармонизация на процедурите в областта на убежището и на международните стандарти за закрила, за да се гарантира висока степен на защита и прием и подходящи гаранции за търсещите убежище в целия Съюз и да се ограничи незаконното вторично движение (предложение за регламент относно процедурите за убежище¹⁵, регламент относно условията, на които трябва да отговарят търсещите убежище¹⁶, и преработена директива за условията на приемане¹⁷);

¹¹ Споразумение между Съединените американски щати и Европейския съюз относно защитата на личната информация във връзка с предотвратяването, разследването, разкриването и наказателното преследване на престъпления;

http://ec.europa.eu/justice/data-protection/files/dp-umbrella-agreement_en.pdf.

¹² Съобщение на Комисията до Европейския парламент и Съвета, „Към реформа на общата европейска система за убежище и укрепване на законни начини за достъп до Европа“, COM(2016) 197 final, 6.4.2016 г.

¹³ COM(2016) 270

¹⁴ COM(2016) 272

¹⁵ COM(2016) 467

¹⁶ COM(2016) 466

¹⁷ COM(2016) 465

iii) улесняване на общ подход за безопасно и законно влизане в ЕС на лицата, нуждаещи се от международна закрила, в солидарност с държавите, приемащи голям брой разселени лица (предложение за регламент за създаване на рамка на Съюза за презаселване¹⁸);

iv) преобразуване на Европейската служба в областта на убежището в пълноправна агенция на ЕС с повече права, за да се реагира на структурните слабости на системата на ЕС за убежище (предложение за регламент относно Агенцията на Европейския съюз в областта на убежището¹⁹).

Утвърждаването и защитата на **правата на детето** (член 24 от Хартата) бяха в основата на тази законодателна мярка. Беше обърнато особено внимание на непридружените деца в ключови области като оценяването на висшия интерес на детето, правото на детето да бъде изслушвано при процедури за предоставяне на убежище и гарантирането на адекватни условия на приемане и ефективно настойничество²⁰. Всеобхватният подход на Комисията към закрилата на всички деца в контекста на миграцията бе основна тема на 10^{-тия} Годишен европейски форум за правата на детето през ноември²¹. През декември 2016 г. Комисията предложи да се подсили Шенгенската информационна система²² с цел подобряване на способността на граничните служители и служителите на реда да откриват изчезнали деца, включително в контекста на миграцията.

Насърчаване на отворени и толерантни общества без расизъм

Настоящият климат доведе до увеличаване на **расизма и нетолерантността към етнически, религиозни и други малцинства** в цяла Европа²³. Засегнати са редица основни права по

¹⁸ COM(2016) 468

¹⁹ COM(2016) 271

²⁰ Общ преглед на изменените и предложените мерки за закрила на детето в законодателните предложения, цитирани по-горе, може да бъде намерен на адрес: http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/rights_child/ceas_provision_on_children_table_updated.pdf.

²¹ http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=34456. Тази работа беше последвана от приемането на съобщението „Защитата на децата в контекста на миграцията“ от 12 април 2017 г. (COM(2017) 211 final)

²² http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-4402_bg.htm.

²³ Проучване от 2013 г., проведено от Агенцията за основните права, показва, че в страни като Унгария, Франция и Белгия до 48 % от анкетираните обмислят да емигрират, защото вече не се чувстват в безопасност като евреи <http://fra.europa.eu/en/publication/2013/discrimination-and-hate-crime-against-jews-eu-member-states-experiences-and>. В няколко държави членки джамии бяха поставени под полицейска закрила, а организации на гражданското общество докладваха за рязко нарастване на антимиюсюлманските инциденти през 2014 г. и 2015 г. в държави като Франция, Обединеното кралство, Швеция и Белгия, включително тежки нападения срещу миюсюлманки, носещи забрадки. Инцидентите с нападения и слово на омразата, насочени към търсеци убежище и мигранти също се множат, както и атаките и опитите за палеж на приюти на бежанци. След референдума в Обединеното кралство през юни 2016 г. се наблюдаваше вълна от омраза, насочена към лица и групи лица въз основа на техния национален или етнически произход, а организациите на гражданското общество съобщават за растяща враждебност към ромите и хората от африкански произход в редица държави от ЕС. През 2017 г. Агенцията за основните права ще публикува своето проучване EU MIDIS2, което ще позволи сравняване на тенденциите в отношението към различни малцинствени групи.

Хартата, включително правото на недискриминация (член 21), правото на човешко достойнство (член 1), правото на неприкосновеност на личността (член 3) и правото на живот (член 2).

Комисията предостави платформа, позволяваща на държавите членки, гражданското общество, агенциите на ЕС и международните организации²⁴ да работят за по-добро реагиране на престъпленията от омраза и словото на омразата. Основно внимание бе обърнато на

- записване и събиране на данни за престъпленията от омраза във всички държави от ЕС;
- засилване на подкрепата за жертвите; както и
- борба с незаконното използване на езика на омразата онлайн.

Успоредно с политическата подкрепа, Комисията продължи двустранните диалози с държавите членки относно сериозните пропуски при транспонирането на правото на ЕС²⁵. В резултат от това редица държави измениха наказателното си законодателство.

За да ограничи разпространението на езика на омразата в интернет и оправомощи новите действащи лица в сферата на медиите, Комисията постигна споразумение с Facebook, Twitter, YouTube и Microsoft на 31 май относно **кодекс на поведение за противодействие на незаконното използване на словото на омразата онлайн**²⁶. Компаниите се ангажираха *inter alia* да:

- преглеждат и премахват за по-малко от 24 часа по-голямата част от валидните сигнали, получени от граждани и от гражданското общество, за незаконно съдържание, което публично подбужда към насилие и омраза; както и
- да ги оценява с оглед на националното наказателно законодателство, с което се транспонира правото на ЕС.

Комисията следи отблизо напредъка в сътрудничеството с гражданското общество, държавите членки и ИТ компаниите и представи първоначални резултати през декември²⁷.

Насърчаването на медийната грамотност, критичното мислене и уравновесените масови послания са други важни действия, които ЕС поддържа за противодействие на нетолерантността онлайн и офлайн, успоредно на образованието (вж. раздел 4).

2.2 Гарантиране на зачитането на основните права

Институциите, органите, службите и агенциите на Съюза трябва да спазват Хартата при всички свои действия. Всички случаи на неспазването ѝ могат да бъдат отнесени до Съда на

²⁴ Група на ЕС на високо равнище по въпросите на борбата с расизма, ксенофобията и другите форми на нетърпимост; вижте: http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=51025.

²⁵ Рамково решение 2008/913/ПВР на Съвета от 28 ноември 2008 година относно борбата с определени форми и прояви на расизъм и ксенофобия посредством наказателното право.

²⁶ Достъпно на адрес: http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/hate_speech_code_of_conduct_en.pdf.

²⁷ Първата оценка на новия кодекс за поведение е достъпна на адрес: http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/image/document/2016-50/factsheet-code-conduct-8_40573.pdf

Европейския съюз. Комисията полага големи усилия да гарантира, че основните права се спазват изцяло във всички нейни законодателни предложения и предложения за политики.

Новата **директива относно борбата с тероризма**, по която Европейският парламент и Съветът постигнаха споразумение през декември 2016 г.²⁸, е добър пример за това. В нея е включена изрична и първа по рода си клауза за основните права, а в процеса на съставяне и преговори бяха взети предвид няколко аспекта, свързани с основните права, включително пропорционалността и необходимостта от припокриване с правата на свободно движение, защита на данните и свобода на изразяването на мнение (членове 45, 8 и 11 от Хартата). Бяха взети предвид и принципите на законност и пропорционалност на престъпленията и наказанията (член 49 от Хартата), както и правата на жертвите, включително правото на ефективни правни средства за защита (член 47 от Хартата). *Ex post* оценката на директивата ще обхване и нейното въздействие върху основните права и свободи.

През 2016 г. Комисията прие предложение за актуализиране на **регламента на ЕС за контрол на износа** на чувствителни изделия (с двойна употреба)²⁹. Регламентът осигурява стабилна рамка за контролиране на износа на технологии за кибернаблюдение, когато съществува риск те да бъдат употребени за извършване на сериозни нарушения на правата на човека или на международното хуманитарно право. Освен това въз основа на предложение на Комисията разпоредбите на ЕС за забрана на износа и вноса на стоки, които могат да се използват при изпълнение на смъртно наказание или изтезания в други страни, бяха подсилени чрез приемането през ноември на изменение на **регламента за борба с изтезанията**³⁰.

Интегрирането на основните права в политиките обхваща и други области, като например използването на финансиране от ЕС. През 2016 г. Комисията прие насоки за гарантиране на зачитането на Хартата при усвояването от страна на държавите членки на **европейските структурни и инвестиционни фондове**³¹.

Що се отнася до **миграцията**, в контекста на съвместното разследване от Европейския омбудсман във връзка с оценка на въздействието върху правата на човека на Изявлението на ЕС и Турция от 18 март 2016 г., Комисията заяви, че ще продължи да следи отблизо

²⁸ Директива (ЕС) 2017/541 от 15 март 2017 г.

²⁹ Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета от 28 септември 2016 г. за въвеждане на режим на Съюза за контрол на износа, трансфера, брокерската дейност, техническата помощ и транзита на изделия с двойна употреба, COM(2016) 616 final.

³⁰ Регламент (ЕС) 2016/2134 на Европейския парламент и на Съвета от 23 ноември 2016 г. за изменение на Регламент (ЕО) № 1236/2005 на Съвета относно търговията с някои стоки, които биха могли да бъдат използвани с цел прилагане на смъртно наказание, изтезания или други форми на жестоко, нечовешко или унижително отнасяне или наказание, ОВ L 338, 13.12.2016 г., стр.1.

³¹ ОВ С 269, 23.7.2016 г., стр. 1.

изпълнението на Изявлението, включително по отношение на зачитането на правата на човека, както в ЕС, така и в Турция³².

Присъединяването на ЕС към Европейската конвенция за правата на човека продължава да бъде приоритет за Комисията, не на последно място с оглед на неговото законово задължение съгласно Договора. Това присъединяване ще укрепи нашите общи ценности, ще подобри ефективността на правото на ЕС и ще направи защитата на основните права в Съюза по-съгласувана. Въпреки това становището на Съда на ЕС от декември 2014 г. (обявяващо проекта за споразумение за присъединяване от 2013 г. за несъвместим с Договорите) повдигна редица важни и сложни въпроси, които изискват преговаряне на голям брой точки от проекта. В качеството си на преговарящ орган на ЕС Комисията проучва решенията за повдигнатите от Съда въпроси в съответната работна група на Съвета.

2.3 Повишаване на осведомеността за Хартата

За да могат пълноценно да се възползват от основните си права, гражданите трябва да знаят какви са те. Те трябва да знаят и към кого да се обърнат, когато правата им са нарушени. През октомври 2016 г. Комисията създаде **Съветника за основните права**³³, онлайн инструмент, който помага на хората в това отношение.

На конференция, организирана от нидерландското председателство през февруари 2016 г. на тема „Националните политики за прилагане на Хартата на ЕС за основните права“, бяха предложени редица добри практики и инструменти, помагачи на националните органи да преценяват кога и как да прилагат Хартата, когато изготвят национални политики и законодателство.

Освен това Комисията използва финансиране от ЕС, за да подпомага проекти и мрежи за анализиране на националната съдебна практика, позоваваща се на Хартата, и за предоставяне на обучение на юристи във връзка с прилагането ѝ.

След *Доклада за Хартата* на Комисията от 2015 г. Съветът прие заключения относно прилагането на Хартата през юни³⁴, а Европейският парламент прие резолюция за положението с основните права в Европейския съюз през декември³⁵. Обсъжданията в Съвета

³² В решение от 28 февруари 2017 г. по дела T-192/16, T-193/16 и T-257/16 Общият съд постанови, че „Изявлението на ЕС и Турция не може да се счита за акт, приет от Европейския съвет, нито впрочем от друга институция, орган или служба на Съюза“ (точка 71).

³³ Инструментът, създаден въз основа на инструмента Clarity, разработен от Агенцията на ЕС за основните права, вече е част от портала за електронно правосъдие, https://e-justice.europa.eu/content_where_to_turn_for_help-459-en.do

³⁴ Достъпно на адрес: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10005-2016-INIT/bg/pdf>.

³⁵ Резолюция на Европейския парламент от 13 декември 2016 г. относно положението с основните права в Европейския съюз през 2015 г. (2016/2009(INI)).

и в Европейския парламент допринесоха за повишаване на осведомеността за развитието на основните права в ЕС и предизвикателствата пред тях.

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

По съединени дела *Ledra Advertising* и *Mallis and Malli*³⁶ Съдът отхвърли въззивната жалба за отмяна и иск за обезщетение, предявени от граждани и предприятия срещу намаляването на стойността на техните депозити в две банки в Кипър. По този въпрос бе постигнато съгласие по меморандума за разбирателство от 2013 г. между кипърските власти и Европейския механизъм за стабилност. Съдът подчерта, че Хартата важи за институциите на ЕС, дори когато действат извън правната рамка на ЕС. Той изтъкна, че Комисията трябва да гарантира, че даден меморандум за разбирателство е съобразен с основните права по Хартата. Ограничението на правото на собственост (член 17 от Хартата) е било оправдано с оглед на преследваната цел, а именно гарантиране на стабилността на банковата система в еврозоната като цяло, и на непосредствения риск от финансова загуба, на който вложителите са щели да бъдат изложени при фалит на двете банки. Така Съдът заключи, че не може да се смята, че Комисията е нарушила Хартата.

3. Прилагане на Хартата в държавите членки

3.1 Промени в основните права и върховенството на закона

Хартата се прилага по отношение на държавите членки единствено когато те прилагат правото на ЕС. Процедурите за нарушение срещу държавите членки във връзка с неспазването на Хартата могат да бъдат задействани само когато е установена достатъчно тясна връзка с правото на Съюза.

Въпреки това държавите членки са длъжни да зачитат ценностите, на които се основава Съюзът, дори при действия, несвързани с прилагането на правото на ЕС. Върховенството на закона например е предпоставка за защитата на основните права. През 2014 г. Комисията въведе рамка за преодоляване на ситуации на възникващи системни заплахи за върховенството на закона, които не могат да бъдат ефективно премахнати с помощта на защитни мерки на национално равнище или съществуващи инструменти (по-специално чрез процедури за нарушение) на равнището на ЕС³⁷.

³⁶ Дела C-8-10/15P и C-105-109/15P.

³⁷ Съобщение „Нова уредба на ЕС за укрепване на принципите на правовата държава“, COM(2014) 158 final, 19.3.2014 г.

Събитията в Полша, по-специално по отношение на Конституционния съд, накараха Комисията да изготви препоръка през юли 2016 г.³⁸ и допълнителна препоръка през декември 2016 г.³⁹ съгласно тази рамка. Фактът, че легитимността, почтеността и правилното функциониране на Конституционния съд са неблагоприятно засегнати, не позволява ефективен конституционен контрол. Справянето с тази ситуация е въпрос от общ интерес. Самото функциониране на Съюза е застрашено, ако върховенството на закона не се спазва в една от неговите държави членки.

През октомври 2016 г. Европейският парламент прие резолюция относно създаването на механизъм на ЕС за демокрацията, върховенството на закона и основните права⁴⁰. Комисията приветства общата цел на резолюцията, а именно гарантирането на зачитането и прилагането на общите ценности на ЕС⁴¹. Комисията смята обаче, че съществуващите инструменти трябва да се използват възможно най-добре, като се избягва дублиране. Редица съществуващи инструменти и действащи лица вече предоставят набор от допълващи се и ефективни средства за утвърждаване и подкрепа на общите ценности. Комисията ще продължи да цени високо и доразвива тези средства. Една от основните идеи на Парламента беше да направи разнообразните съществуващи данни и доклади относно положението с основните права в държавите членки по-достъпни и видими, включително и на национално равнище. Комисията приветства идеята, тъй като многобройни други действащи лица, включително Съветът на Европа и неговата Венецианска комисия, Агенцията на ЕС за основните права (FRA) и редица неправителствени организации (НПО), събират информация за върховенството на закона, демокрацията и основните права в държавите членки.

3.2 Насоки на Съда на ЕС за държавите членки

Съдът на Европейския съюз продължи (в рамките на системата за отправяне на искания за преюдициално заключение) да дава насоки на националните съдии относно приложимостта и тълкуването на Хартата.

По съединени дела *Tele2 Sverige AB*⁴² и *Tom Watson e.a.*⁴³ Съдът разгледа закони в две държави членки, които изискват общо и неизбирателно запазване на данни за трафика и за местоположението на всички абонати и регистрирани ползватели, отнасящи се до всички

³⁸ Препоръка (ЕС) 2016/1374 на Комисията от 27 юли 2016 г. относно принципите на правовата държава в Полша, C/2016/570; ОВ L 217, 12.8.2016 г., стр. 53 — 68.

³⁹ Препоръка (ЕС) 2017/146 на Комисията от 21 декември 2016 г. относно принципите на правовата държава в Полша, в допълнение към Препоръка (ЕС) 2016/1374 на Комисията, C/2016/ 8950, ОВ L 22, 27.1.2017 г., стр. 65 — 81.

⁴⁰ Резолюция на Европейския парламент от 25 октомври 2016 г. относно създаването на механизъм на ЕС за демокрацията, върховенството на закона и основните права.

⁴¹ Пленарно заседание на Европейския парламент от 25 октомври 2016 г.

⁴² C-203/15.

⁴³ C-698/15.

средства за електронна комуникация. Съдът констатира, че тези закони ограничават основните права на зачитане на личния живот и защита на личните данни (членове 7 и 8 от Хартата). С оглед на широкия обхват и неголемите предпазни мерки в ограниченията, никое от тях не бе сметнато за основателно дори когато целта е борба с тежката престъпност. Въпреки това подобна цел може да оправдае целенасочено запазване на данни за трафика и за местоположението, при условие че то е ограничено до това, което е изрично необходимо по отношение на категориите данни, подлежащи на запазване, засегнатите средства за комуникация, засегнатите лица и срока на съхраняване на данните.

По дело *GS Media BV*⁴⁴ Съдът взе отношение по **публикуването на хипервръзки** в контекста на свободата на изразяване на мнение (член 11 от Хартата). Медийна компания публикува на своя уебсайт хипервръзка към уебсайтове, на които са достъпни снимки на известна личност от списание *Playboy*. Тъй като носителят на авторското право не е дал разрешение за публикуване на снимките на тези уебсайтове, редакторът на списанието твърди, че авторското право е нарушено. Медийната компания продължава да предлага хипервръзките или подобни на тях връзки, когато някои от първоначалните престават да бъдат достъпни. Като има предвид приложимата директива на ЕС за авторското право⁴⁵, Съдът постановява, че всички видове публично представяне на дадена творба трябва да бъдат разрешени от носителя на авторското право. Според Съда разпространението без разрешение от притежателя на авторските права на хипервръзки към творби на въпросните уебсайтове не представлява „публично представяне“. Въпреки това Съдът признава, че в отделни случаи за лицето, публикуващо връзката, може да е трудно да прецени дали е налице разрешение. В този контекст е необходимо да се постигне справедлив баланс между правата на носителя на авторското право и свободата на изразяване на мнение на лицето, публикуващо връзката. Когато това лице знае или е трябвало да знае за нарушението на авторското право, както е в конкретния случай, действията му представляват „публично представяне“ без съгласието на носителя на авторското право.

Решението по съединени дела *Aranyosi* и *Caldararu*⁴⁶ се отнася до задължението на държавите членки да зачитат основните права по Хартата, и по-специално **забраната за изтезания и нечовешко или унижително отношение или наказание** при изпълнение на **европейска заповед за арест**. Съдът постанови, че според член 4, който утвърждава абсолютно право, ако изпълняващите органи имат информация за действителен риск от нечовешко или унижително отношение поради условията на задържане в издаващата държава, те трябва да оценят този

⁴⁴ C-160/15.

⁴⁵ Директива 2001/29/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 22 май 2001 г. относно хармонизирането на някои аспекти на авторското право и сродните му права в информационното общество, ОВ L 167, 22.6.2001 г., стр. 10–19.

⁴⁶ C-404/15, C-659/15.

риск по отношение на въпросното лице, когато решават дали да изпълнят заповедта. Когато е установено наличието на риск във връзка с това лице, изпълнението на европейската заповед за арест трябва да бъде отложено и може да бъде отменено, ако заповедта не може да бъде анулирана в разумен срок. При оценяването на риска отговорният за изпълнението орган взема предвид основното **право на свобода** на лицето, както и принципа за **презумпцията за невинност** (членове 6 и 48 от Хартата).

3.3 Национална съдебна практика, в която се цитира Хартата

Националните съдии продължават да играят ключова роля в отстояването на основните права и върховенството на закона. Агенцията на ЕС за основните права⁴⁷ установи, че националните съдилища продължават да се обръщат към Хартата за насоки и вдъхновение през 2016 г. дори и в значителен брой случаи, които попадат извън обхвата на правото на ЕС.

Правата на детето (член 24 от Хартата) заемат централно място в тази съдебна практика. Дело пред съд в Обединеното кралство⁴⁸ засяга нигерийски гражданин, който пребивава в страната от 25 години. Дъщерите му (на възраст 13 и 11 години) са британски граждани. Той обжалва заповед за депортиране от съображения, свързани с обществения ред. Съдът отменя решението на първоинстанционния съд, който не е взел предвид правото на децата да поддържат редовно лични отношения и преки контакти с двамата си родители, освен когато това е против техния интерес (член 24). Разпоредбата на Хартата се тълкува като „самостоятелно право“ в контекста на имиграционното право.

В друго дело шведски съд използва член 24 от Хартата като единствения правен източник за тълкуване на националното наказателно право по благоприятен за детето начин⁴⁹. Стандартната присъда за лица, помагачи за влизане на чужденец в Швеция срещу заплащане, е между три и четири месеца лишаване от свобода. В този случай обаче съдът признава, че въпросното лице е било мотивирано от желанието да помогне на деца. Съдът налага единствено условна присъда, съчетана с полагане на общественополезен труд, като се позовава на член 24 от Хартата и на задължението на държавните органи да вземат предвид висшия интерес на детето.

⁴⁷ Годишен доклад за 2016 г. на Агенцията за основните права, който ще бъде публикуван през май 2017 г.

⁴⁸ Апелативен съд (Камара „Имиграция и убежище“) *Adebayo Abdul v. Secretary of State for the Home Department*, [2016] UKUT 106 (IAC).

⁴⁹ *Skåne and Blekinge*, Апелативен съд, дело В 7426-15, решение от 5 декември 2016 г.

4. На фокус: Годишен колоквиум по основните права от 2016 г. — „Медийният плурализъм и демокрацията“

Годишният колоквиум за основните права е уникално пространство за диалог, в което се насърчават взаимното сътрудничество и политическият ангажимент за утвърждаване и закрила на основните права в ЕС. Той е възможност да се идентифицират и изготвят конкретни политически действия по актуални въпроси, свързани с основните права.

На втория годишен колоквиум (17-18 ноември 2016 г.) бяха разгледани многобройните връзки между свободните и плуралистични медии и демокрацията от гледна точка на основните права⁵⁰. Национални и европейски създатели на политики, международни организации и организации на гражданското общество, главни редактори, журналисти, национални регулаторни органи, представители на журналистически и медийни асоциации и на ИТ компании, представители на академичните среди, съдии и други практикуващи юристи излязоха с предложения за ключови действия за всички участници, които бяха отразени в заключенията на колоквиума, публикувани от Комисията скоро след събитието⁵¹.

Една от темите бе защитата на свободата и независимостта на медиите от политически и финансов натиск. Участниците подчертаха значението на независимостта на медийните регулаторни органи и призоваха за бързото приемане на законодателното предложение на Комисията за изменение на Директивата за аудиовизуалните медийни услуги⁵².

Друга област на обсъждане бе оправомощаването на журналистите и защитаването им от натиск, заплахи, физическо насилие и слово на омразата. Участниците подчертаха значението на борбата с безнаказаността на престъпленията и проявите на омраза срещу журналисти, и по-специално жени. Последващите действия включват финансиране от ЕС за проекти, посветени на медийния плурализъм, защитата на журналистите и борбата със словото на омраза в интернет. През ноември 2016 г. Комисията започна кампания в целия ЕС и обяви година на целенасочени действия за борба и предотвратяване на насилието над жени⁵³, включително в медиите.

Участниците разгледаха също предизвикателствата и възможностите, възникващи в интегрираната медийна среда. Бе обсъдена ролята на етичната журналистика и медийната

⁵⁰ http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=31198

⁵¹ http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/image/document/2016-50/2016-fundamental-colloquium-conclusions_40602.pdf

⁵² Предложение за Директива на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Директива 2010/13/ЕС за координирането на някои разпоредби, установени в закони, подзаконови и административни актове на държавите членки, отнасящи се до предоставянето на аудио-визуални медийни услуги, с оглед на променящите се пазарни условия, COM/2016/0287 final, 25.5.2016 г.

⁵³ http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-3946_en.htm

грамотност, както и финансовата устойчивост на висококачествената преса и разследващата журналистика. Въздействието, което използването на алгоритми или разпространението на фалшиви новини могат да окажат върху медийния плурализъм и върху информирания демократичен дебат, също бе тема на разговор. Последващите действия включват финансиране за медийната грамотност, подпомагане на идентифицирането на етични добри практики за насърчаване на качествена информация и започване на оценка на въздействието на Комисията и обществена консултация⁵⁴ във връзка със защитата на лицата, подаващи сигнали за нередности.

5. Заключение

Неотдаващите промени в ЕС и извън него представляват сериозна заплаха за основните права. Комисията ще продължи да бъде бдителна и ангажирана за постигане на високо равнище на защита на основните права в ЕС. Тя ще засили действията си за гарантиране на пълна съвместимост с Хартата на всички законодателни предложения и действия на ЕС. Тя възнамерява да гарантира, че всички органи, обвързани от Хартата, ще продължават да я зачитат.

Принципът на взаимозависимост и взаимоограничаване на законодателната, изпълнителната и съдебната власт в демократичните общества, и по-конкретно ключовата роля на върховните и конституционните съдилища за отстояването на общите ценности на ЕС, трябва да бъдат подпомагани при пълно зачитане на независимостта на съдебната система. Външният независим надзор (включително съгласно Европейската конвенция за правата на човека) е от съществено значение в демократичните общества. Ключовата роля на организациите на гражданското общество за подновяването на ангажимента за демокрация, върховенство на закона и основни права трябва да бъде уважавана и опазвана.

⁵⁴ http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=54254 .