




# Доклад относно основните права от 2016 г. Становища на FRA

*Европейският съюз (ЕС) и неговите държави членки въведоха и работиха много инициативи за защита и укрепване на основните права през 2015 г.. В доклада на FRA относно основните права от 2016 г. са обобщени и анализирани важните развития в областта на основните права, като е отбелязан както постигнатият напредък, така и продължаващите пречки. В доклада са представени становищата на FRA относно основните развития в ред от тематични области и обзор на доказателствата в подкрепа на тези становища. По този начин в нея е предоставен кратък, но съдържателен преглед на основните предизвикателства в областта на основните права, пред които са изправени ЕС и неговите държави членки.*

## Съдържание

 Убежище и миграция в ЕС през 2015 г. ....	2
1 Харта на основните права на ЕС и използването ѝ от държавите членки .....	5
2 Равенство и недискриминация .....	7
3 Расизъм, ксенофобия и свързана с тях нетърпимост .....	9
4 Интегриране на ромите .....	12
5 Информационно общество, неприкосновеност на личния живот и защита на данните .....	14
6 Права на детето .....	16
7 Достъп до правосъдие, включително права на жертвите на престъпления .....	18
8 Тенденции при прилагането на Конвенцията за правата на хората с увреждания .....	20



## Убежище и миграция в ЕС през 2015 г.

**Над един милион души потърсиха убежище в държави — членки на ЕС, през 2015 г., което изправи ЕС пред безпрецедентно предизвикателство. Макар това да представлява само около 0,2% от цялото население, броят им беше много по-голям, отколкото през предходните години. Нещо повече, тъй като около 60 милиона души в света са насилствено изселени в резултат на преследване, конфликти, ширещо се насилие или нарушения на правата на човека, мащабът на тези движения е вероятно ще се запази в обозримо бъдеще. FRA разглежда ефективността на мерките, и по-специално доколко мерките, предприети или предложени от ЕС и неговите държави членки за справяне с тази ситуация, са съобразени със спазването на основните права.**

### Становища на FRA

През 2015 г. над един милион бежанци и мигранти — в сравнение с приблизително 200 000 през 2014 г. — пристигнаха в Европа по море, главно в Гърция и Италия. Въпреки засилените мерки за спасяване при управлението на морските граници, броят на смъртните случаи в Средиземно море през 2015 г. продължи да нараства. Според Международната организация за миграция (МОМ), 3 771 души са загубили живота си при преминаване на Средиземно море с негодни за плаване и често претоварени плавателни съдове, осигурени от трафиканти.

#### Становища на FRA

FRA е на мнение, че за да се осигури човешкото достойнство, правото на живот и неприкосновеността на личността, гарантирани от Хартата на основните права на ЕС, ЕС и неговите държави — членки следва да се справят със заплахите за живота пред прага на Европа. За да се сложи край на високата смъртност по море, те могат да обсъдят действия за глобален подход с участието на всички засегнати държави и субекти и взимайки като отправна точка заключенията на световната среща на върха по хуманитарните въпроси, състояла се в Истанбул на 23 и 24 май 2016 г. Могат също да разгледат предложенията на FRA, съдържащи се в доклада на Агенцията за 2013 г. за южните морски граници на Европа относно начините за утвърждаване на правото на живот в морски условия, по-специално като гарантират патрулните катери от всички участващи нации да са екипирани с вода, одеяла и друго оборудване за първа помощ.

ЕС продължава да предлага твърде ограничени възможности за законно влизане на негова територия за лица, нуждаещи се от закрила. Това означава, че пътуването им до Европа ще бъде незаконно и поради това изключително рисковано, особено за жените, децата и хората в уязвимо положение, които следва да бъдат защитени. Налице са безспорни доказателства за експлоатация и малтретиране на тези групи от трафикантите.

#### Становища на FRA

FRA е на мнение, че за справяне с рисковете от неправомерна миграция в ЕС, държавите — членки на ЕС следва да обсъдят възможностите за предлагане на презаселване, приемане по хуманитарни съображения или други безопасни схеми за улесняване на законното влизане в ЕС на лица, нуждаещи се от международна закрила. Те би трябвало да имат възможност за участие в такива схеми на достъпни за тях места. За зачитане на правото на семеен живот, залегнало в член 7 от Хартата на основните права на ЕС, но и за предотвратяване на рисковете от неправомерно влизане на хора, които искат да се присъединят към своите семейства, е необходимо да се преодолеят и да не се налагат нови практически и законови пречки, които предотвратяват или значително забавят събирането на семейството.

Нужни са ефективни действия за борба срещу незаконното превеждане през граница на хора, но има опасност при това да бъдат изложени на риск от наказателно преследване добронамерени лица, които помагат на мигрантите. Когато гражданите се опитват да помогнат на бежанците

да получат подслон или да се придвижат до избраното от тях местоназначение, като например им купуват билети за влак или ги превозват в колите си, те трябва да се считат за част от решението, а не за част от проблема. Мерки, водещи до наказание за самите бежанци, могат да създадат проблеми съгласно разпоредбата за неналагане на наказания в член 31 от Конвенцията на ООН за статута на бежанците.

#### Становища на FRA

*FRA е на мнение, че за посрещане на посочените предизвикателства следва, както гласи планът за действие на ЕС срещу незаконно превеждане през граница на хора, е необходимо да се направи оценка и преглед на съответното законодателство на ЕС. Едно такова преразглеждане следва да включва оглед на справяне с риска от непреднамерено криминализиране на помощта по хуманитарни подбуди или наказване на предоставянето на адекватна помощ на мигранти с нередовен статут.*

Нарасналият миграционен натиск върху ЕС доведе до нови мерки, включително строеж на огради на сухопътните граници, експедитивни откази, ускорени процедури или профилиране по националност. В ЕС има общо разбиране, че следва да спазваме забраната на връщането, но промяната се законодателство в тази област води до правни несигурности, както бе подчертано на конференцията на FRA по основните права в Рим през 2014 г. Всяка форма на групово принудително отвеждане или залавяне в морето може на практика да прерасне в колективно експулсиране, ако принудителното отвеждане или залавянето не става въз основа на индивидуална оценка и ако липсва достъп до ефективни правни средства за защита срещу решението. Както член 19 от Хартата на основните права на ЕС, така и член 4 от Протокол 4 към Европейската конвенция за защита на правата на човека (ЕКПЧ), забраняват тези действия. Европейският съд по правата на човека (ЕСПЧ) потвърждава, че тази забрана важи и в открито море.

#### Становища на FRA

*FRA е на мнение, че за да се осигури пълно спазване на правото на убежище, гарантирано от Хартата на основните права на ЕС, Съюзът и неговите държави членки следва да вземат мерки политиките им за управление на границите и миграцията да не нарушават принципа на „забрана за връщане“ и забраната на колективно експулсиране.*

*Абсолютният характер на забраната за връщане трябва да се съблюдава в законодателните и политическите мерки, както и при тяхното прилагане. FRA счита, че ще са необходими по-конкретни указания за това как да се намали рискът от нарушения на принципа на „забрана за връщане“ при новите обстоятелства, възникващи при издигане на огради, при залавяне в морето, или при засилено сътрудничество с трети държави при управлението на границите.*

През 2015 г., в много държави — членки и в различни ситуации се наблюдават изключително тежки и влошаващи се условия за бежанците. В съответствие с член 18 от Директивата относно условията на приемане на лицата търсещи убежище, трябва да се осигури достатъчно добър стандарт на живот през времето, необходимо за разглеждане на молбата им за международна закрила. Въпреки че директивата е формално приложима само от момента, когато лицето е подало молба за международна закрила, много от нейните разпоредби отразяват нормите на международното право в областта на правата на човека и бежанците, които са действително задължителни за държавите — членки, от момента, в който бежанецът се намира под юрисдикцията на съответната държава.

Член 18, параграф 4 изисква от държавите членки да „предприемат подходящи мерки за предотвратяване на насилието и агресията, основана на пола, включително сексуалното насилие и сексуалния тормоз“ в централите за настаняване на търсещите убежище лица. През 2015 г., многобройни доклади показват че жени, са били застрашени в транзитни зони и лагери. В случая с непридружените деца, Хартата на основните права на ЕС изисква децата да получават закрила и грижи, необходими за благополучието им. Въпреки това хиляди непридружени деца са изчезнали от централите за настаняване в държавите — членки на ЕС, други са били задържани, а трети — отделени от своите семейства при хаоса при транзита или преминаването на границите. Проблеми като тези се дължат на големия брой бежанци и на настоящата смесица от неадекватни системи за прием на бежанци. Не е ясно кои институции в ЕС и държавите членки споделят отговорността за това — проблем, който Европейската комисия планираше да реши в началото на 2016 г. със Съобщение относно актуалното състояние във връзка с изпълнението на приоритетните действия в рамките на Европейската програма за миграцията.

#### Становища на FRA

*FRA е на мнение, че за решаване на установените проблеми ЕС може в дългосрочен план да разгледа рисковете и ползите от замяна на националното разглеждане на молби за международна закрила с разглеждане от орган на ЕС. Това може, с течение на времето, да доведе до система, основана на споделени общи стандарти. Като първа стъпка и чрез ефективно използване на наличното финансиране от ЕС, може да бъдат разглеждани споделени форми за разглеждане на молби – общи за ЕС и неговите държави членки. Това ще насърчи до приемането на общи процедури и стандарти за закрила, залегнали в Хартата на основните права на ЕС.*

*Всеобхватна оценка на основните права в горещите точки в Гърция и Италия би допринесла за отстраняване на пропуски по отношение на закрилата, които засягат най-вече особено уязвимите лица. Такава оценка следва да включва всички етапи – от слизване на суша, първоначален прием, проверка, разпределяне за убежище и връщане.*

*Данните показват, че националните системи за закрила на детето невинаги са интегрирани в процесите и процедурите за убежището и миграцията по отношение на децата. Необходимо е да се направи повече за премахване на пропуските по отношение на закрилата на децата и за насърчаване на всички заинтересовани страни да работят съвместно. По-специално следва да се обърне внимание на изчезването на непридружени деца.*

Статистическите данни показват, че по-малко от 40 % от мигранти с неуреден статут, получили нареждане за напускане на ЕС, действително са напуснали ЕС през 2014 г. Някои хора, които не са получили право на пребиваване, не могат да бъдат принудително изведени поради практически или други съображения. Пречките могат да включват липса на сътрудничество от държавата на произход (като напр. отказ за издаване на документи за самоличност и за пътуване) или липса на гражданство. Международната и европейската рамка в областта на правата на човека изисква на тези лица да бъде осигурен достъп до основните услуги, включително до здравни грижи. Проучвания на FRA сочат, че подобряването на достъпа до здравни грижи за мигранти с неуреден статут е добра инвестиция в краткосрочен и средносрочен план, например с оглед контрол върху инфекциозните заболявания. Неправомерното и произволно задържане на имигранти трябва да се избягва, докато потенциалът за връщане остава недостатъчно използван. Спазването на основните права не

представлява пречка; напротив, то може да бъде важен градивен елемент за изготвяне на политики за връщане.

#### Становища на FRA

*FRA е на мнение, че за предотвратяване на малтретирането на принудително отвежданите хора държавите – членки на ЕС, следва да разгледат възможността за създаване на ефективни механизми за наблюдение на връщането на мигранти с неуреден статут. Предпазните мерки за основните права при процедурите по връщане допринасят за тяхната ефективност и ги правят по-хуманни, като отдават предимство на по-щадящи алтернативи на задържането и подкрепят по-устойчивите доброволни връщания, за разлика от принудителните връщания. Като адресират проблема с подлежащите на отвеждане лица, основните права могат освен това да направят процедурите по връщане по-предвидими. В последни си доклади, FRA призова държавите – членки да спазват изцяло правата на мигрантите с нередовен статут, живеещи в ЕС, съгласно международното и европейското законодателство, като например правото на здравни грижи и други законни права.*

Значителен брой мигранти и бежанци, пристигнали в ЕС, вероятно ще останат, като много от тях са получили международна закрила. С оглед на положението в техните държави по произход, връщането не е вероятна опция в краткосрочен план. Тяхното интегриране и участие в обществото посредством мирни и градивни отношения в общността представлява голямо предизвикателство за обществата в ЕС. Успешното интегриране на новопристигналите мигранти и бежанци е потенциална подкрепа за приобщаващия растеж и развитието на човешкия капитал на ЕС и утвърждава хуманитарните ценности, защитавани от ЕС на глобално равнище.

#### Становища на FRA

*FRA е на мнение, че за улесняване на бързото интегриране на мигрантите и бежанците в приемащите общества, държавите – членки на ЕС, следва да разгледат възможността за преразглеждане на своите стратегии и мерки за интеграция въз основа на „Общите основни принципи на ЕС за политиката за интеграция на имигрантите в ЕС“. Те следва да намерят ефективни и реални решения, по-специално на местно равнище, за насърчаване на равното третиране и съвместния живот при зачитане на основните права.*



# 1 Харта на основните права на ЕС и използването ѝ от държавите членки

*От края на 2009 г. ЕС има своя собствена, правно обвързваща декларация за правата: Хартата на основните права на Европейския съюз, която допълва националните права на човека и Европейската конвенция за защита на правата на човека (ЕКПЧ). Докато националните права на човека и задълженията съгласно ЕКПЧ са обвързващи за държавите – членки на ЕС, при всички техни действия, то Хартата е обвързваща за тях, само когато действат в рамките на правото на ЕС. ЕС изтъква решаващата роля на националните субекти при изпълнението на хартата, но подчертава също така необходимостта от повишаване на осведомеността сред практикуващите юристи и лицата, вземащи политически решения, за пълното разгръщане на потенциала на хартата. Затова FRA проучва използването на хартата на национално равнище.*

## Становища на FRA

В съответствие със съдебната практика на Съда на Европейския съюз (СЕС), Хартата на основните права на ЕС е обвързваща за държавите – членки на ЕС, когато действат в приложното поле на правото на ЕС. През 2015 г. националните съдилища продължиха да се позовават на Хартата без обосновани доводи защо тя се прилага при специфичните обстоятелства на делото; тази тенденция потвърждава констатациите на FRA от предходните години. Понякога съдилищата се позовават на Хартата по дела, които попадат извън приложното поле на правото на ЕС. Има обаче и редки случаи, в които съдилищата правят подробен анализ на добавената стойност на Хартата.

### Становища на FRA

*FRA е на мнение, че за да се разшири използването на Хартата на основните права на ЕС в държавите – членки на ЕС, и да се насърчи по-единното ѝ използване в тях, ЕС и неговите държави членки могат да насърчат по-интензивен обмен на информация относно опита и подходите между съдиите и съдилищата в държавите членки, както и отвъд националните граници, при оптимално използване на съществуващите възможности за финансиране, например по програма „Правосъдие“. Това ще допринесе за по-последователно прилагане на хартата.*

В съответствие с член 51 (приложно поле) от Хартата на основните права на ЕС всяко национално законодателство, което прилага правото на ЕС, трябва да е съобразено с хартата. Ролята на хартата остана обаче ограничена при законодателните процедури на национално равнище: тя не е изричен и редовен елемент при процедурите, прилагани за разглеждане на законосъобразността или за оценка на въздействието на предстоящо законодателство, докато националните инструменти в областта на правата на човека се включват систематично в тези процедури.

### Становища на FRA

*FRA е на мнение, че националните съдилища, когато се произнасят, както и правителствата и/или парламентите, когато оценяват законосъобразността на законодателен проект, могат да обсъдят възможността за по-последователна проверка на член 51 (приложно поле) с оглед да се извърши оценка на ранен етап на това дали дадено съдебно дело или законодателно досие не поставя въпроси съгласно Хартата на основните права на ЕС. Изготвянето на стандартизирани наръчници относно практическите стъпки за проверка на приложимостта на Хартата – досега използвани само в много малко държави членки – може да предостави на практикуващите юристи инструмент за ефикасна оценка на приложимостта на Хартата в дадено дело или законодателно досие.*

В съответствие с член 51 от Хартата на основните права на ЕС, държавите — членки на ЕС, имат задължението да зачитат и да спазват принципите и правата, установени в Хартата, като същевременно са длъжни активно да „насърчават“ прилагането на тези принципи и права. С оглед на това може да се очакват повече политики, насърчаващи Хартата и нейните права на национално равнище. Данните на FRA за 2015 г., обаче показват, че такива политики, както и учебните дейности във връзка с Хартата, са ограничени по количество и обхват. Тъй като по-малко от половината от обучените са насочени към практикуващите юристи, има нужда от повече стъпки за по-доброто им запознаване с Хартата.

#### Становища на FRA

*FRA е на мнение, че за по-добро зачитане на основните права, гарантирани от Хартата на основните права на ЕС, държавите — членки на ЕС, следва да допълват своите усилия с по-активни политически инициативи. Това може да включва силно изразен акцент върху включването на задълженията съгласно Хартата в законодателните досиета, отнасящи се до ЕС. Също така, политическите инициативи могат да включват и специализирано разработване на политиката насърчаване на осведомеността сред целевите групи относно правата съгласно Хартата; които следва да се включат и целеви учебни модули в съответните учебни програми за национални съдии и други практикуващи юристи. Както бе изтъкнато през 2014 г., би било добре обучението по Хартата да се заложи в по-широката рамка за основните права, включително ЕКПЧ и съдебната практика на Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ).*

## 2 Равенство и недискриминация

**Поетото от ЕС задължение за борба с дискриминацията, насърчаване на равното третиране и поощряване на социалното приобщаване е видно в развитието на законодателството, политическите мерки и действията, предприети от неговите институции и държави членки през 2015 г. Предложената Директива за равно третиране обаче все още не беше приета към края на годината. В резултат защитата, предлагана от законодателството на ЕС, продължи да бъде прекомерно зависима от областта на живот и защитения признак, утвърждавайки йерархия на основанията за защита срещу дискриминация.**

### Становища на FRA

Макар да разполага със солидно правно основание за борба срещу дискриминацията, ЕС на практика все още прилага йерархия по отношение на признаците за защита срещу дискриминация. Директивата за равенство между половете и Директивата за равенство между расите предлагат цялостна защита срещу дискриминация въз основа на пол и расова или етническа принадлежност в ЕС. Дискриминацията, основана на религия или убеждение, увреждане, възраст или сексуална ориентация, от друга страна, е забранена само в областите на заетостта, работата и професионалното обучение съгласно Директивата за равно третиране в областта на заетостта. През 2015 г. преговорите относно предложението за директива на Съвета за прилагане на принципа на равно третиране на лицата без оглед на религиозна принадлежност или убеждения, увреждане, възраст или сексуална ориентация — Директивата за равно третиране, навлязоха в своята седма година. Към края на годината продължаващите преговори не бяха стигнали до единодушието, изисквано от Съвета, за да бъде приета директивата.

#### Становища на FRA

*За да се гарантира по-равна защита срещу дискриминация във всички области на живота, FRA е на мнение, че законодателят на ЕС следва да обсъди всички възможни начини, за да осигури приемане на Директивата за равно третиране без по-нататъшно забавяне. Приемането на тази директива ще бъде гаранция, че ЕС и неговите държави членки предлагат всеобхватна защита на равноправна основа срещу дискриминация въз основа на пол, расова или етническа принадлежност, религия или убеждения, увреждане, възраст или сексуална ориентация.*

През годината имаше редица развития, свързани със защитата срещу дискриминация въз основа на пол, включително промяна на пол, религия или убеждения, увреждане, сексуална ориентация и полова идентичност. Всички тези признаци, с изключение на половата идентичност и промяната на пола, са защитени по силата на директивите за равнопоставеност на половете и Директивата за равно третиране в областта на заетостта. Въпреки че половата идентичност не е изрично защитен признак съгласно правото на ЕС, дискриминацията, породена от промяната на пола на дадено лице е забранена по силата на Директива 2006/54/ЕО за прилагането на принципа на равните възможности и равното третиране на мъжете и жените в областта на заетостта и професиите (преработен текст). Гражданските съюзи за еднополови двойки станаха до голяма степен равностойни на брака в две държави членки с изключение на правото на осиновяване, а бракът на еднополови двойки е легализиран като такъв в една държава членка. Дискриминацията въз основа на половата идентичност беше предмет на реформи в други държави членки. Някои държави членки предприеха стъпки за премахване на разликата в заплащането на жените и мъжете. За първи път към Съдът на Европейския съюз (СЕС) бяха отправени преюдициални въпроси във връзка с дискриминация въз основа на религия и убеждения. Някои държави членки въведоха квоти за заетостта на лица с увреждания.

#### Становища на FRA

*FRA е на мнение, че за да се осигури по-равна защита срещу дискриминация, всички държави — членки на ЕС, следва да обсъдят разширяване на защитата срещу дискриминация в различни области на социалния живот, като тези попадащите в обхвата на Директивата за равно третиране. По този начин те ще надвишат минималните стандарти,*

*определени от съществуващото законодателство на ЕС в областта на равнопоставеността, като директивите за равнопоставеност на половете, Директивата за равно третиране в областта на заетостта и Директивата за равно третиране на расите.*

Като продължиха да прилагат мерки за справяне със социалните последици от застаряване на населението, държавите — членки на ЕС, допринесоха за това правото на хората на равно третиране, съгласно законодателството на ЕС, да стане ефективно. Препоръките на Европейската комисия за отделните държави членки от Европейския семестър през 2015 г. отразяват безпокойството на институциите на ЕС във връзка със социалните последици от застаряването на населението. Съответните препоръки за отделните държави бяха насочени към безработицата сред младите хора, участието на възрастните хора на пазара на труда и уязвимостта към дискриминация на няколко основания, които са във връзка с член 23 относно правото на възрастните хора на социална закрила съгласно Европейската социална Харта (ревизирана), както и с редица

разпоредби на Хартата на основните права на ЕС, включително член 15 за правото на труд; член 21 за недискриминация; член 29 за достъп до услугите за намиране на работа; член 31 за справедливи и равни условия на труд; член 32 за защита на работещите младежи; и член 34 за социална сигурност и социална помощ.

#### Становища на FRA

*FRA е на мнение, че за да се осигури ефективното изпълнение на правото на недискриминация, гарантирано от Хартата на основните права на ЕС, институциите на ЕС следва да разгледат възможността да сепозовават изрично на основното право на недискриминация, когато предлагат структурни реформи в препоръките за отделните държави от европейския семестър, и по-специално когато насърчават равенството между половете и недискриминацията, както и правата на детето. FRA е на мнение, че такъв подход ще подсили изложените постулати и ще повиши осведомеността относно зачитането на основните права при насърчаване на социалното приобщаване.*





## 3 Расизъм, ксенофобия и свързана с тях нетърпимост

**Проявите на расизъм и ксенофобия извързаната с тях нетърпимост и престъпленията от омраза нарушават основните права. През 2015 г. в няколко държави — членки на ЕС, имаше прояви на ксенофобски чувства, подтикнати до голяма степен от пристигането на многочислени търсеци убежище лица и имигранти, както и от терористичните нападения в Париж и Копенхаген и осуетените заговори в редица държави членки. Много хора посрещнаха пристигането на бежанци с демонстрации на солидарност, но имаше също така публични протести и насилствени нападения. Като цяло, държавите членки и институциите на ЕС продължиха своите усилия за борба срещу престъпленията от омраза, расизма и етническата дискриминация и обръщаха внимание на предотвратяване на проявите на тези явления, включително чрез дейности за повишаване на осведомеността.**

### Становища на FRA

По отношение на проявите на расизъм и ксенофобия 2015 г. беше белязана от периода след терористичните нападения, приписвани на „Ислямска държава“, както и от пристигането на по-голям брой на търсеци убежище лица и мигранти от мюсюлмански държави. Наличните данни показват, че за държавите членки, в които броят на пристигналите е най-голям, е най-вероятно да има пикове на расистки и ксенофобски инциденти, които изискват вниманието на правоприлагащите органи, наказателно-правните системи и лицата, отговорни за разработването на политиките. Това важи преди всичко за прилагането на член 1 от Рамковото решение на ЕС относно борбата с расизма и ксенофобията по отношение на мерките, които държавите членки трябва да предприемат, за да направят преднамереното расистко и ксенофобско поведение наказуемо. В член 4, буква а) от Международната конвенция за премахването на всички форми на расова дискриминация също се определя това задължение, според което страните по конвенцията трябва да обявят като правонарушение, наказуемо от закона, подстрекателството към расова дискриминация, както и актовете на насилие срещу коя да е раса или група хора.

#### Становища на FRA

*FRA е на мнение, че за справяне с проявите на расизъм и ксенофобия държавите — членки на ЕС, следва да гарантират, че всеки случай на предполагаемо престъпление от омраза или подбуждане към омраза е обект на ефективно разследване, наказателно*

*преследване и съдебно производство в съответствие с приложимите национални разпоредби. Когато е уместно, следва да се вземат предвид и разпоредбите на Рамковото решение относно борбата с расизма и ксенофобията, европейските и международните задължения в областта на правата на човека, както и със съответната съдебна практика на ЕСПЧ относно подбуждане към омраза.*

Систематично събраните и разбити по отделни признаци данни за инциденти на етническа дискриминация, престъпления от омраза и подбуждане към омраза могат да допринесат за по-добро прилагане на Директивата за равно третиране по отношение на расата и Рамковото решение относно борбата с расизма и ксенофобията. Тези данни дават също така възможност за разработване на ответни политически действия, насочени към борба с етническата дискриминация и престъпленията от омраза. Съдебната практика на Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ) и националните съдилища от 2015 г. също доказва, че тези данни могат да служат като доказателства за етническа дискриминация и расистки мотиви с оглед на търсене на отговорност от извършителите. По силата на член 6 от Международната конвенция за премахването на всички форми на расова дискриминация, държавите — членки на ЕС са поели задължението да осигурят ефикасна защита на жертвите и правни средства за това. Налице са обаче повтарящи се пропуски в начина, по който държавите — членки на ЕС, регистрират инцидентите на етническата дискриминация и расовата престъпност.

#### Становища на FRA

*FRA е на мнение, че за разработването на ефективни правни и политически отговори, основаващи се на доказателства, държавите — членки на ЕС, следва да положат усилия за събиране на данни за етническата дискриминация и престъпленията от омраза по начин, който да ги направи сравними между отделните държави. FRA ще продължи да работи с държавите членки за подобряване на докладването и регистрирането на инциденти на етническа дискриминация или престъпления от омраза. Събраните данни следва да включват информация относно вида предубеждения довели до престъпление, както и други характеристики, като място на инцидентите и анонимна информация за жертвите и извършителите. Ефективността на тези системи може редовно да се проверява и повишава с оглед на по-добри възможности за жертвите да търсят обезщетение. Обобщените статистически данни — от разследването до издаването на присъда в рамките на наказателно-правната система, могат да се регистрират и публикуват.*

Въпреки че Рамковото решение на ЕС относно борбата с расизма и ксенофобията и Директивата за равно третиране по отношение на расата са влезли в сила във всички държави — членки на ЕС, членове на групи на етническите малцинства, както и мигранти и бежанци са подлагани през 2015 г. на етническа дискриминация, по-конкретно в образованието, трудовата заетост и достъпа до услуги, включително осигуряването на жилище. Членове на групи на етническите малцинства са били през 2015 г. обект и на дискриминационно етническо профилиране, въпреки че тази практика е в противоречие с Международната конвенция за премахването на всички форми на расова дискриминация и е незаконна съгласно Европейската конвенция за защита на правата на човека (член 14) и общия принцип за недискриминация съгласно тълкуването на съдебната практика на ЕСПЧ. Член 7 от Международната конвенция за премахването на всички форми на расова дискриминация задължава също така държавите — членки на ЕС, да осигурят ефикасно образование с оглед на борбата срещу предразсъдъците, които водят до расова дискриминация.

#### Становища на FRA

*FRA е на мнение, че за по-голяма ефикасност на усилията за борба срещу дискриминацията държавите — членки на ЕС, могат например да обсъдят мерки за повишаване на осведомеността и предоставяне на възможности за обучение на публичните длъжностни лица и специалистите. По-конкретно целевите групи следва да включват служителите на правоприлагащите органи и на персонала в системата на наказателното правосъдие, както и на учителите, медицинския персонал, служителите на органите по жилищното настаняване, работодателите и агенциите по заетостта. Такива мерки и обучения следва да гарантират че лицата от тези целеви групи са добре информирани относно правото за защита от дискриминация и антидискриминационното законодателство.*

През 2015 г. органите по въпросите на равенството в няколко държави — членки на ЕС, разработиха информационни и ръководни документи за повишаване на осведомеността в областта на законодателството, свързано с борбата с етническата дискриминация. Данните показват, че въпреки законовото задължение за разпространение на информация съгласно член 10 от Директивата за равно третиране по отношение на расата, осведомеността на широката общественост по отношение на законодателството за борба с етническата дискриминация остава твърде малка за достатъчно често позоваване на това законодателство.

#### Становища на FRA

*FRA е на мнение, че за преодоляване на устойчиво ниските степени на осведоменост относно органите по въпросите на равенството и съответното законодателство, държавите — членки на ЕС, могат да засилят дейностите за повишаване на осведомеността относно европейското и националното законодателство за борба с расизма и етническата дискриминация. Тези дейности следва да включват регламентирани и нерегламентирани органи, като органи по въпросите на равенството, национални институции за защита на правата на човека, неправителствени организации (НПО), синдикати, работодатели и други групи професионалисти.*

Данните от 2015 г. показват, че на практика няма достатъчен достъп до правни средства за защита и че санкциите по случаите на дискриминация и престъпления от омраза са често пъти твърде слаби, за да бъдат ефикасни и възпиращи. Следователно те не отговарят на изискванията на Директивата за равно третиране на расите и Рамковото решение на ЕС относно борбата с расизма и ксенофобията, както се подчертава и в член 6 от Международната конвенция за премахването на всички форми на расова дискриминация. Освен това в твърде малко държави членки органите по въпросите на равенството са компетентни да издават санкции и препоръки в случаите на етническа дискриминация. До каква степен процедурите за подаване на жалба изпълняват своята роля за възмездяване на нанесените щети и възпиране на извършителите зависи от това дали органите за уреждане на спорове могат да налагат ефективни, пропорционални и възпиращи санкции.

#### Становища на FRA

*FRA е на мнение, че за подобряване на достъпа до правосъдие държавите – членки на ЕС, следва да осигурят ефективни, пропорционални и възпиращи санкции в случай на нарушение на националните разпоредби, които транспонират Директивата за равно третиране на расите и Рамковото решение относно борбата с расизма и ксенофобията. Държавите членки могат също така да обсъдят възможността за разширяване на мандата на органите по въпросите на равенството, които не са понастоящем компетентни да действат като квазисъдебни органи, като ги оправомощят да издават обвързващи решения. Освен това органи по въпросите на равенството могат да извършват мониторинг на принудителното изпълнение на санкциите, постановени от съдилищата и специализираните трибунали.*

## 4 Интегриране на ромите

**Дискриминацията и антиромските настроения продължават да се отразяват на живота на голяма част от приблизително шестте милиона роми в ЕС. Нарушенията на основните права, спъващи интегрирането на ромите, бяха сред водещите заглавия през 2015 г. Това накара няколко държави членки да засилят изпълнението на своите национални стратегии за интегриране на ромите (НСИР), като поставят ударението върху мерки на местно равнище и разработване на механизми за мониторинг. Държавите членки все по-често признаваха специфичните предизвикателства, пред които са изправени жените роми. Ромите от държавите от Централна и Източна Европа, пребиваващи в западните държави — членки на ЕС, също станаха обект на внимание през 2015 г., когато практики за подобряване на интегрирането на местно равнище на различни групи роми бяха обсъждани във връзка с правото на свободно движение и транснационално сътрудничество в областта на мерките за интеграция.**

### Становища на FRA

Етническата принадлежност се счита за най-честото основание за дискриминация съгласно данните от 2015 г. Недискриминацията е едно от правата в Хартата на основните права на ЕС, както и в няколко общи и специфични европейски и международни инструменти в областта на правата на човека. По-специално в член 2, параграф 1, буква д) от Международната конвенция за премахването на всички форми на расова дискриминация, по която всички 28 държави — членки на ЕС, са страна, се подчертава задължението им „да следват с всички уместни средства и без отлагане“ политика на „премахване на преградите между расите и да потискат всичко, което би засилило расовото деление.“ През 2015 г. европейските институции, сред които и Европейският парламент, обърнаха внимание на проблемите на комбинираната дискриминация и насърчиха държавите — членки на ЕС, да приложат допълнителни мерки за преодоляване на антиромските настроения и комбинираната дискриминация, като същевременно облекчат особеното положение на жените и момичетата роми.

#### Становища на FRA

*FRA е на мнение, че за премахване на упоритата дискриминация и антиромските настроения, държавите — членки на ЕС следва да въведат специфични мерки за борба срещу етническата дискриминация на ромите в съответствие с разпоредбите на Директивата за равно третиране на расите и срещу антиромските настроения в съответствие*

*с разпоредбите на Рамковото решение относно борбата с расизма и ксенофобията. За да отговорят на предизвикателствата, пред които са изправени жените и момичетата роми, държавите членки могат да включат специфични мерки, насочени специално към тях, в националните стратегии за интегриране на ромите (НСИР) или да инициират политики за ефикасна борба с комбинираната дискриминация. Държавите членки следва изрично да използват антидискриминационен подход при изпълнението на своите НСИР.*

Условията на живот на гражданите на ЕС от ромски произход, пребиваващи в друга държава членка, и напредъкът в тяхното интегриране бяха още едно предизвикателство през 2015 г. Данните на FRA показват, че съответните НСИР или по-широките политически мерки не са изрично насочени към тези общности. В резултат малко местни стратегии или планове за действие допринасят за задоволяване на специфичните нужди на тези граждани на ЕС.

#### Становища на FRA

*FRA е на мнение, че за посрещане на предизвикателствата, пред които са изправени гражданите на ЕС от ромски произход, пребиваващи в друга държава членка, продължаващата подкрепа на Комитета на регионите на ЕС и Европейската комисия ще бъде от полза за обмен на обещаващи практики между регионите и общините в държавите — членки по пребиваване, и държавите — членки по произход.*

*Държавите – членки по произход и пребиваване, могат да обсъдят разработването на специфични мерки за интегриране на гражданите на ЕС от ромски произход, които се преместват и пребивават в друга държава членка, в рамките на своите национални стратегии за интегриране на ромите (НСИР) или на интеграционни политики. Те следва да включват сътрудничество и координация между местните административни органи в държавите – членки по пребиваване, и държавите – членки по произход.*

Участието е един от ключовите принципи на подхода, основан на правата на човека, към стратегиите за намаляване на бедността, както се изтъква от службата на Върховния комисар на ООН по правата на човека (OHCHR) и както е залегнало в десетте общи основни принципи за приобщаване на ромите. Изследванията на FRA показват, че през 2015 г. са направени усилия за активно включване на местните жители (от ромски и от неромски произход) в съвместни дейности на местно равнище, заедно с местните и регионалните органи. Липсва обаче систематичен подход към включването на ромите в отделните държави членки; между структурите за сътрудничество има големи различия, особено по отношение на мониторинга на НСИР и използването на финансовите средства на ЕС.

#### Становища на FRA

*FRA е на мнение, че за да се увеличи активното участие и ангажираността на ромите, публичните органи, и по-специално на местно равнище, следва да предприемат мерки за подобряване на сближаването в обществото и доверието, включващи местните жители, както и гражданското общество, чрез системни усилия за по-голяма ангажираност. Такива мерки могат да допринесат за подобряване на участието на ромите в процесите на интегриране на местно равнище, по-специално чрез идентифициране на техните собствени нужди, формулиране на решения на съответните предизвикателства и мобилизиране на ресурси.*

Практическите подходи към мониторинга на местните планове за действие или на местните интеграционни политики се различават както вътре в отделните държави – членки на ЕС, така и между различните държави. В някои държави членки отговорността за мониторинга и осъществяването на тези местни политики е на централно равнище, докато в други тя е на субектите на местно равнище, които често са изправени пред недостиг на човешки и финансови ресурси. Степента на участие на самите роми и на организациите на гражданското общество в процесите на мониторинг също е различна, както и качеството на разработените показатели.

#### Становища на FRA

*FRA е на мнение, че за справяне с предизвикателствата на мониторинга на изпълнението на местните планове за действие или на местните интеграционни политики държавите – членки на ЕС, следва да изпълнят препоръките относно ефективни мерки за интегриране на ромите в държавите членки, приети на Съвета по заетост, социална политика, здравеопазване и потребителски въпроси на 9 и 10 декември 2013 г. Независим мониторинг и оценяване при активното участие на организациите на гражданското общество и представители на ромите следва да допълва самооценката на националните стратегии за интегриране на ромите (НСИР) и интеграционните политики. За заинтересованите страни на местно равнище ще бъде полезно да се проведе практически-ориентирано обучение по методи за мониторинг и индикатори за наблюдение на напредъка в целевите общности.*



## 5 Информационно общество, неприкосновеност на личния живот и защита на данните

*Терористичните нападения на помещенията на списание „Шарли Ебдо“, високоскоростния влак и на различни места в Париж през ноември 2015 г. засилиха призивите за по-добра готовност на органите по сигурността. Това включваше предложения за увеличаване на технологичните възможности на разузнавателните служби, което предизвика дискусия относно запазването на неприкосновеността на личния живот и личните данни при същевременно изпълнение на изискванията за сигурност. Държавите – членки на ЕС, посрещнаха това предизвикателство с обсъждания на законодателни реформи, по-специално във връзка със задържането на данни. Законодателят на ЕС отбеляза важен напредък по пакета на ЕС за защита на данните, като постигна също така съгласие за приемане на Директивата относно резервационните данни на пътниците (PNR) с очевидни последици за неприкосновеността на личния живот и защитата на личните данни. Междувременно Съдът на Европейския съюз (ЕС) потвърди важността на защитата на данни в ЕС със забележително решение относно предаванията на данни на трети държави.*

### Становища на FRA

Определен брой държави – членки на ЕС, са в процес на реформиране на своята правна рамка за разузнаването, както показва проучване на FRA, проведено по искане на Европейския парламент за извършване на анализ на основните права в тази област. Получаването от службите за сигурност и разузнавателните служби на по-големи правомощия и технологични възможности често предизвиква такива реформи. Те, на свой ред, могат да увеличат вмешателството от страна на службите, по-специално по отношение на основните права на неприкосновеност на личния живот и защита на личните данни, гарантирани от членове 7 и 8 от Хартата на основните права на ЕС, член 8 от Европейската конвенция за защита на правата на човека (ЕКПЧ), член 17 от Международния пакт за граждански и политически права (ИССПР) и член 12 от Всеобщата декларация за правата на човека, както и на достъп до ефективни правни средства за защита, залегнал в член 47 от Хартата на ЕС и член 13 от ЕКПЧ.

ЕС и Европейският съд по правата на човека (ЕСПЧ) изискват съществени правни гаранции, когато разузнавателните служби обработват лични данни за цел от обществен интерес, като например защита на националната сигурност. Тези мерки

включват: материални и процесуални гаранции за необходимостта и пропорционалността на мярката; независим надзор и гарантирането на ефективни механизми за компенсация; както и правилата за представяне на доказателства дали дадено лице е обект на наблюдение.

#### Становища на FRA

*FRA е на мнение, че за посрещане на идентифицираните предизвикателства за неприкосновеността на личния живот и защитата на личните данни, когато държавите – членки на ЕС, извършват реформи на правните рамки относно разузнаването, следва да заложат предпазни мерки за основните права в националното законодателство. Те включват: адекватни гаранции срещу злоупотреба, което предполага ясни и достъпни правила; доказана стриктна необходимост и пропорционалност на средствата, насочени към постигане на целта; и ефективен надзор от независими надзорни органи и ефективни механизми за компенсация.*

От януари 2012 г. институциите и държавите – членки на ЕС, преговарят по пакета на ЕС за защита на данните. Политическото съгласие, постигнато през декември 2015 г., ще подобри

предпазните мерки за основното право на защита на личните данни, залегнало в член 8 от Хартата на основните права на ЕС. Пакетът за защита на данните следва да влезе в сила през 2018 г. Органите за защита на данните ще имат тогава още по-съществена роля за осигуряване на правото на защита на личните данни. Потенциалните жертви на нарушенията на защитата на данните често не са запознати със своите права и съществуващите правни средства за защита, както показва проучването на FRA.

#### Становища на FRA

*FRA е на мнение, че за по-голяма ефективност на неприкосновеността на личния живот и личните данни държавите — членки на ЕС, следва да осигурят на независимите органи за защита на данните достатъчно финансови, технически и човешки ресурси, които да им дадат възможност да изпълняват решаващата си роля в защитата на личните данни и повишаването на осведомеността на жертвите за техните права и съществуващите правни средства за защита. Това е още по-важно, тъй като новите разпоредби на ЕС относно защитата на данните ще засилят още повече органите за защита на данните.*

Докато развоят на събитията през 2014 г. постави ударението върху въпроса дали да се запазват данните, или не, преобладаващото мнение сред държавите — членки на ЕС, през 2015 г. е, че запазването на данни е най-ефикасната мярка за гарантиране на защитата на националната сигурност, обществената безопасност и борбата с тежката престъпност. Въз основа на последната съдебна практика на СЕС започнаха наново обсъждания относно значението на запазването на данни за правоприлагащите органи.

#### Становища на FRA

*FRA е на мнение, че независимо от обсъжданията на равнището на ЕС за целесъобразността на запазването на данни, в рамките на своите национални рамки относно запазването на данни държавите — членки на ЕС, трябва да поддържат стандартите за основните права, предвидени от последната съдебна практика на СЕС. Те следва да включват строги проверки за пропорционалност и адекватни процесуални гаранции за същността на правата на неприкосновеност на личния живот и защита на личните данни.*

През април 2013 г. Комисията по граждански свободи, правосъдие и вътрешни работи към Европейския парламент отхвърли предложението за директива на ЕС за резервационните данни на пътниците в резултат на въпроси във връзка с пропорционалността и необходимостта, липсата на предпазни мерки за защита на данните и на прозрачност за пътниците. В борбата си срещу тероризма и тежката престъпност през 2015 г. законодателят на ЕС все пак постигна съгласие за приемане на директивата на ЕС за резервационните данни на пътниците. Компромисният текст включва засилени предпазни мерки, както предложи и FRA в своето становище от 2011 г. относно системата на ЕС за събиране на резервационните данни на пътниците. Тези мерки включват повишени изисквания за предвидимост, достъпност и пропорционалност, както и въвеждане на допълнителни предпазни мерки за защита на данните. След като влезе в сила, директивата ще трябва да се транспонира в националното законодателство в срок до две години.

#### Становища на FRA

*FRA е на мнение, че докато се подготвят за транспониране на бъдещата директива на ЕС за резервационните данни на пътниците (PNR), държавите — членки на ЕС, могат да използват възможността за засилване на предпазните мерки за защита на данните, за да гарантират въвеждането на най-високите стандарти за основните права. С оглед на най-новата съдебна практика на СЕС предпазните мерки следва да се засилят особено по отношение на ефективните правни средства за защита и независимия надзор.*

## 6 Права на детето

**Пристигането на хиляди деца като бежанци през 2015 г. постави много предизвикателства, в това число във връзка със закрилата на детето. Усилията на Европейската комисия за предоставяне на насоки относно интегрирани системи за закрила на детето беше навременно начинание. Като се има предвид, че през 2014 г. 27,8% от всички деца са били изложени на риск от бедност или социално изключване, постигането на целта на ЕС за намаляване на бедността до 2020 г. остава сложна задача. Използването от децата на интернет и социалните медии също е на видно място в политическия дневен ред, тъй като свързаните с това рискове и радикализирането на младите хора буди особена загриженост. Държавите членки продължиха да представят инициативи срещу кибер-злоупотребите и за грамотно използване на интернет, а предстоящият пакет на ЕС за защита на данните ще утвърди допълнителни предпазни мерки.**

### Становища на FRA

Пет години преди крайния срок, определен в стратегията „ЕС 2020“ за намаляване на бедността, детската бедност остава в застой на почти същото високо равнище, както през 2010 г. Децата продължават да бъдат изложени на по-висок риск от бедност, отколкото хората на зряла възраст. Съгласно член 24 от Хартата на основните права на ЕС „[д]ецата имат право на закрила и на грижите, необходими за тяхното благоденствие“. Европейският съвет стана обект на критики за това, че не е обърнал достатъчно внимание на продължаващата детска бедност. Съобщението на Комисията от 2015 г. относно работата по европейски стълб на социалните права поражда обаче известни очаквания, тъй като в него става въпрос за евентуално разработване на законодателство на ЕС относно различни „социални права“, включително правото на достъп до грижи и надбавки за деца.

#### Становища на FRA

*FRA е на мнение, че за преодоляване на детската бедност ЕС и неговите държави членки трябва да увеличат усилията си за борба срещу детската бедност и за подобряване на благосъстоянието на децата. Те следва да разгледат възможността за полагане на такива усилия във всички области на политиката за всички деца, докато специфични мерки могат да бъдат насочени към децата в уязвимо положение, като например деца, произхождащи от етническо малцинство, маргинализирани*

*роми, деца с увреждания, деца, за които се полагат институционални грижи, деца в семейства с един родител, и деца в домакинства с ниска интензивност на труда.*

*ЕС и неговите държави членки следва да имат предвид, че мерките, предприети в рамките на Европейския съвет, допринасят за подобряване на закрилата и грижите за децата, необходими за тяхното благосъстояние, както и че са в съответствие с препоръката на Европейската комисия: „Инвестициите в децата: изход от порочния кръг на неравностойното положение“. Тези мерки могат по-специално да увеличат ефективността, количеството, размера и обхвата на социално подпомагане за децата и родителите, особено за тези изложени на риск от бедност от социално изключване.*

Инструментите в интернет и социалните медии заемат все по-голямо място в живота на децата, както показва проучването за 2015 г. Тази така наречена цифрова революция носи със себе си разнообразни възможности за мобилизиране на потенциала, като инициативи за активното участие на децата, но също и рискове, като сексуално насилие, онлайн подбуждане към омраза, разпространение на снимки и видео материали със сексуално насилие на деца и кибертормоз. В Регламента на ЕС за защита на данните, по който към края на 2015 г. бе постигнат политически консенсус, се изисква държавите – членки на ЕС, и частният сектор да действат за прилагане на предпазните мерки за закрила на детето, установени в него.

## Становища на FRA

*FRA е на мнение, че за посрещане на предизвикателствата на интернет, ЕС, съвместно с държавите членки, може да обмисли разработване на насоки за оптимално прилагане на предпазните мерки за закрила на детето, като например относно родителското съгласие, установено в Регламента относно защитата на данните. Тези предпазни мерки трябва да са в съответствие с разпоредбите на Хартата на основните права на ЕС относно правото на децата на закрила и правото на свободно изразяване на мнение (член 24, параграф 1).*

През 2015 г. продължиха производствата за установяване на нарушения в седем държави — членки на ЕС, във връзка с Директива 2011/93/ЕС относно борбата със сексуалното насилие и със сексуалната експлоатация на деца, както и с детската порнография. Проучването на FRA от 2015 г. показва, че макар някои от процесуалните гаранции за децата жертви, установени в членове 23 и 24 от Директивата за жертвите, да са били вече въведени в някои държави членки, те не са широко прилагани. Към края на 2015 г. бе постигнат политически консенсус за нова директива относно процесуалните гаранции за деца, заподозрени или обвиняеми в рамките на наказателното производство, която по всяка вероятност ще бъде приета в началото на 2016 г.

## Становища на FRA

*FRA е на мнение, че за допълване на последните законодателни актове на ЕС във връзка с децата, ЕС може да обсъди възможността за разработване, съвместно с държавите членки, на указания за оптималното изпълнение на тези нови задължения, като се вземат под внимание и Насоките на Съвета на Европа относно съобразеното с правата на детето правосъдие. Такива указания могат да включват специфични предпазни мерки за децата в уязвимо положение, като например, пътуващи деца, деца, произхождащи от етническо малцинство, включително роми, и деца с увреждания. Държавите членки следва да гарантират, че изпълняват ефективно Директивата за жертвите, и по-специално членове 23 и 24, като предоставят достатъчно ресурси за осигуряване на действия, като обучение (член 25), професионално настойничество и материални нужди (напр. Достъп до комуникационни технологии, член 23) — всичко това в съответствие с правото на закрилата на децата по силата на член 24 от Хартата на основните права на ЕС.*

## 7 Достъп до правосъдие, включително права на жертвите на престъпления

*С оглед на това, че тенденциите в някои държави — членки на ЕС, създават безпокойство, Организацията на обединените нации, Съветът на Европа и ЕС продължиха усилията си за засилване на върховенството на закона, включително на стабилността на съдебната независимост и съдебните системи. Няколко държави членки укрепиха допълнително правата на обвинените и заподозрените лица с оглед на транспонирането на съответното вторично право на ЕС. 2015 г. посочи също така крайния срок за държавите членки за транспониране на Директивата за правата на жертвите, но е необходима повече работа за постигане на ефективна промяна за жертвите на престъпления. Междувременно държавите членки въведоха важни мерки за борба с насилието над жените, а Европейската комисия събщи за своите планове за евентуално присъединяване на ЕС към Конвенцията на Съвета на Европа за превенция и борба с насилието над жените и домашното насилие (Истанбулската конвенция).*

### Становища на FRA

Върховенството на закона е част от предпоставка за защитата на всички основни права, посочени в член 2 от ДЕС, както и изискване за утвърждаване на основните права, произтичащи от Договорите за създаване на ЕС и задълженията по силата на международното право. ООН, Съветът на Европа и ЕС продължиха своите усилия за засилване на върховенството на закона, включително чрез изтъкване на значението на съдебната независимост и стабилността на съдебните системи в ЕС. Развоят на събитията в някои държави — членки на ЕС през 2015 г., подобен на наблюдаваното през последните години, предизвика все пак известно безпокойство по отношение на върховенството на закона.

#### Становища на FRA

*FRA е на мнение, че за преодоляване на безпокойството във връзка с върховенството на закона, породено по отношение на някои държави — членки на ЕС през 2015 г., и за предотвратяване на нови кризи с върховенството на закона, всички съответни субекти на национално равнище, в това число правителства, парламенти и съдебни системи, трябва да увеличат усилията си за утвърждаване и засилване на върховенството на закона. В този контекст те следва да обсъдят възможността за добросъвестни действия по препоръки на европейските и международните*

*механизми за мониторинг на правата на човека. Постоянният обмен с ЕС и между самите държави членки въз основа на обективни сравними критерии (напр. показатели) и оценките в съответния контекст могат да станат в бъдеще важен елемент за смекчаване или предотвратяване на всякакви проблеми с върховенството на закона.*

При транспонирането на директивите на ЕС относно правото на писмен и устен превод, както и правото на информация в хода на наказателното производство, повечето държави — членки на ЕС, решиха да предложат законодателни изменения, както показват констатациите на FRA през 2015 г. Те направиха това за допълнително изясняване на някои механизми, въведени от първоначалните закони за прилагане; за отстраняване на пропуските или проблемите, появили се при практическото прилагане на тези закони; или за предефиниране на тяхното приложно поле. Данните обаче показват, че остават пропуски, когато става въпрос за приемане на политически мерки.

#### Становища на FRA

*FRA е на мнение, че за да се гарантира, че процедурните права, като правото на превод или на информация, стават практически и ефективни на територията на ЕС, Европейската комисия и другите съответни органи на*



*ЕС следва да работят в тясно сътрудничество с държавите членки, за да предложат указания за законодателни и политически мерки в тази област, включително чрез обмен на национални практики между държавите членки. FRA смята, че в допълнение към преразглеждането на тяхната законодателна рамка за директивите на ЕС относно правото на писмен и устен превод и правото на информация в хода на наказателното производство, държавите – членки на ЕС трябва да ускорят през следващите години допълването на своите законодателни усилия с конкретни политически мерки, като предоставяне на указания и курсове по обучение относно двете директиви на целеви групи работещи в наказателното правосъдие.*

В съответствие с крайния срок през ноември 2015 г. за транспониране на Директива 2012/29/ЕС за правата на жертвите, някои държави членки предприеха важни стъпки за гарантиране на минималните права и норми съгласно директивите. Данни от проучването на FRA обаче показват, че остават съществени пропуски, като например практическото предоставяне на информация на жертвите (член 4), създаване и осигуряване на безплатни служби за подкрепа на жертвите (членове 8 и 9) и индивидуална оценка на жертвите от полицейските органи (член 22). Повечето държави – членки на ЕС трябва все още да приемат адекватни мерки за транспониране на директивата в националното си законодателство.

#### Становища на FRA

*FRA е на мнение, че за да гарантира правата на жертвите на престъпления и да им даде възможност да търсят правата си, държавите членки следва незабавно да отстранят оставащите пропуски в своята правна и институционална рамка. В съответствие със задълженията си съгласно Директивата за правата на жертвите те следва да увеличат капацитета и финансирането на всеобхватни служби за подкрепа на жертвите, до които всички жертви на престъпление да имат безплатен достъп.*

Признаването на насилието над жените като злоупотреба с основните права, което отразява принципите в диапазона от равно третиране на половете, през човешкото достойнство до правото на живот, отбеляза напредък през 2015 г., когато четири държави – членки на ЕС ратифицираха Истанбулската конвенция, а Европейската комисия обяви „Пътна карта за евентуално присъединяване на ЕС към конвенцията“. Независимо от това остава необходимостта от допълнителни закони и политически мерки за предотвратяване на насилието срещу жените. Комисията и отделните държави членки използваха данни от общоевропейското проучване на FRA относно разпространението и естеството на различните форми на насилие срещу жените, за да се застъпят за засилени закони и политически ответни действия за борба срещу насилието над жените.

#### Становища на FRA

*FRA е на мнение, че за засилване на законите и политическите ответни действия за борба срещу насилието над жените ЕС следва да се присъедини към Конвенцията на Съвета на Европа за превенция и борба с насилието над жените и домашното насилие (Истанбулската конвенция), както се посочва в пътната карта на Европейската Комисия. Държавите – членки на ЕС, следва да ратифицират и ефективно да изпълняват тази конвенция.*

## 8 Тенденции при прилагането на Конвенцията за правата на хората с увреждания

*Пет години след присъединяването на ЕС към Конвенцията за правата на хората с увреждания (КПХУ), за първи път през 2015 г., като орган по договора за Организацията на обединените нации (ООН), Комитетът за правата на хората с увреждания извърши преглед на изпълнението на задълженията на ЕС в областта на правата на човека. В своите заключителни бележки Комитетът за правата на хората с увреждания представя план за допълнителните стъпки, които ЕС трябва да предприеме, за да изпълни задълженията си съгласно конвенцията. На национално равнище КПХУ е движеща сила за процеси на широкомащабни промени при усилията на държавите членки да хармонизират техните правни рамки с нормите на конвенцията. Тези процеси вероятно ще продължат, тъй като рамките за мониторинг, създадени съгласно член 33, параграф 2 от конвенцията, продължават да упражняват контрол на законодателството за съвместимост с КПХУ.*

### Становища на FRA

След като за първи път, като орган по договора за ООН, Комитетът за правата на хората с увреждания извърши преглед на изпълнението на задълженията на ЕС съгласно международното право в областта на правата на човека, заключителните бележки на комитетата относно изпълнението от ЕС на КПХУ, публикувани през 2015 г., са важен момент от поетото от ЕС задължение за равнопоставеност и зачитане на правата на човека. Широкообхватните препоръки предлагат насоки за законови и политически мерки в сферата на компетентност на ЕС.

#### Становища на FRA

*За да се създадат условия за цялостно изпълнение на КПХУ, FRA е на мнение, че институциите на ЕС следва да използват заключителните бележки на Комитета за правата на хората с увреждания и да осигурят бързото изпълнение на препоръките на комитетата, като по този начин поставят положителен пример. Като представител на ЕС съгласно конвенцията, Европейската комисия трябва да работи в тясно сътрудничество с другите институции, органи и агенции на ЕС, както и с държавите членки, за съгласуване на ефективни и систематични последващи действия по заключителните бележки. Начините за това сътрудничество могат да бъдат определени*

*в стратегия за изпълнение на КПХУ, както се препоръчва от Комитета за правата на хората с увреждания, а така също и в актуализираната Стратегия за хората с увреждания за периода 2010–2020 г.*

С приближаването на десетата годишнина от влизането в сила на КПХУ през 2016 г., данните показват, че конвенцията е послужила като мощна движеща сила за законови и политически реформи на европейско и национално равнище. Въпреки това подходът към уврежданията, основан на правата на човека, който се изисква от конвенцията, все още не е намерил пълно отражение в разработването нито на европейските, нито на националните политики.

#### Становища на FRA

*FRA е на мнение, че във връзка с факта, че подходът към уврежданията, основан на правата на човека все още не е напълно възприет, ЕС и неговите държави членки следва да обмислят увеличаване на усилията за привеждане на своите правни рамки в съответствие с изискванията на КПХУ. Комитетът за правата на хората с увреждания препоръчва това да включва цялостен преглед на тяхното законодателство с оглед да се гарантира пълно хармонизиране с разпоредбите на конвенцията. Таква прегледи на европейско и национално*

*равнище могат да поставят ясни цели и показатели и времеви рамки за реформите и да определят отговорните субекти.*

Прегледите на Комитета за правата на хората с увреждания на ЕС, Хърватия, Чешката република и Германия през 2015 г. показват, че процесите на преглед от страна на органите за мониторинг предлагат ценна възможност за принос на организации на гражданското общество, в това число на организации на лица с увреждания. Поддържането на този степен на участие и консултации през цялото време на последващите действия по заключителните бележки представлява по-голямо предизвикателство поради широкия обхват на препоръките на комитета.

#### Становища на FRA

*FRA е на мнение, че за да се поддържа степента на участие, установена досега от процеса на прегледи на КПХУ, когато се предприемат стъпки за изпълнение на заключителните бележки на Комитета за правата на хората с увреждания, ЕС и държавите членки следва да обсъдят възможността за структурирани и систематични консултации със и участие на хората с увреждания. Тези консултации следва да бъдат напълно достъпни и да дават възможност за участие на всички хора с увреждания, независимо от вида на увреждането.*

Към края на 2015 г., Финландия, Ирландия и Нидерландия не бяха ратифицирали КПХУ, макар че всяка от тях предприе съществени стъпки за завършване на реформите, необходими за проправяне на пътя за ратифициране. Други четири държави членки, както и ЕС, все още не са ратифицирали Незадължителния протокол към КПХУ, който дава възможност на физически лица да подават жалби в Комитета за правата на хората с увреждания, въпреки че всяка от тях е ратифицирала основния текст на конвенцията през 2012 г.

#### Становища на FRA

*FRA е на мнение, че за да се постигне пълна ратификация на КПХУ, държавите – членки на ЕС, които все още не са направили това, следва да обсъдят възможността за предприемане на бързи стъпки за приключване на последните реформи, проправящи пътя към ратификация на КПХУ. ЕС и държавите членки, които все още не са завършили*

*своята ратификация на Незадължителния протокол, следва да обсъдят възможността за бързо приключване на необходимите законови мерки за ратификация на Незадължителния протокол.*

Към края на 2015 г. четири от 25-те държави – членки на ЕС, които са ратифицирали КПХУ, все още не са създали или определили орган за изпълнение и мониторинг на конвенцията съгласно изискванията по член 33, въз основа на посоченото в сравнителния анализ на FRA. Данните показват, че недостигът на финансови и човешки ресурси, както и липсата на стабилно правно основание за определяне на органите, затрудняват работата на учредените вече органи, по-специално на рамките за мониторинг, създадени съгласно член 33, параграф 2.

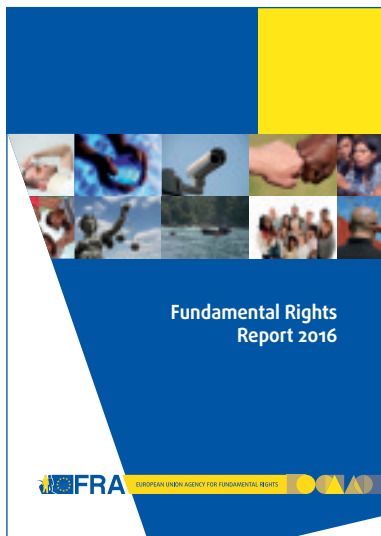
#### Становища на FRA

*FRA е на мнение, че за да се подобри мониторингът на задълженията съгласно КПХУ, ЕС и всички държави членки следва да обсъдят възможността за предоставяне на достатъчни и стабилни финансови и човешки ресурсна рамките за мониторинг, посочени в член 33, параграф 2, които да им позволят да изпълняват функциите си. Те следва да обсъдят и възможността за гарантиране на независимостта на рамките за мониторинг, като вземат мерки техният състав и функционирането им да бъдат съобразени с принципите от Париж относно функционирането на националните институции за защита на правата на човека, съгласно изискванията по член 33, параграф 2. Създаването на формално правно основание за рамките за мониторинг на европейско и национално равнище, както и ясното определяне на ролята и обхвата на работа на рамките за мониторинг, ще бъдат в подкрепа на тяхната независимост. Държавите членки, които все още не са определили органите по член 33, следва да направят това във възможно най-кратък срок, като им осигурят ресурсите и правомощията за ефективно изпълнение и мониторинг на задълженията им по силата на КПХУ.*









Европейският съюз (ЕС) и неговите държави членки въведоха и работиха много инициативи за защита и укрепване на основните права през 2015 г. Доклада на FRA относно основните права от 2016 г. обобщава и анализира важните събития в областта на основните права в ЕС и представя становищата на FRA, за периода между януари и декември 2015 г. Като отбелязва както постигнатия напредък, така и продължаващите пречки, доклада дава представа за основните въпроси, формиращи обсъжданията на основните права в целия ЕС.

Тази година в раздела „Специален акцент“ се разглеждат по-подробно проблемите на убежището и миграцията. В останалите глави се обсъждат Хартата на основните права на ЕС и използването ѝ от държавите членки; равенство и недискриминация; расизъм, ксенофобия и свързаната с тях нетърпимост; интегриране на ромите; информационно общество; неприкосновеност на личния живот и защита на данните; права на детето; достъп до правосъдие, включително правата на жертвите на престъпления; и развятия при прилагането на Конвенцията за правата на хората с увреждания.

## Допълнителна информация:

За пълния текст на доклада на FRA относно основните права от 2016 г. (*Fundamental Rights Report 2016*) вж. <http://fra.europa.eu/en/publication/2016/fundamental-rights-report-2016>

Вж. също свързаните с тези теми публикации на FRA:

- FRA (2016 г.), *Доклад относно основните права от 2016 г. — становища на FRA*, Люксембург, Служба за публикации, <http://fra.europa.eu/en/publication/2016/fundamental-rights-report-2016-fra-opinions> (достъпен на всичките 24 официални езици на ЕС)
- FRA (2016 г.), *Asylum and migration into the EU in 2015* (Убежището и миграцията в ЕС през 2015 г.), Люксембург, Служба за публикации, <http://fra.europa.eu/en/publication/2016/asylum-and-migration-european-union-2015> (достъпен на английски и френски език)

За предшестващите годишни доклади на FRA относно предизвикателствата и постиженията в областта на основните права в Европейския съюз за конкретна година вж.: <http://fra.europa.eu/en/publications-and-resources/publications/annual-reports> (достъпни на английски, френски и немски език).



Служба за публикации

### FRA – АГЕНЦИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ ЗА ОСНОВНИТЕ ПРАВА

Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Виена – Австрия  
Тел. +43 158030-0 – Факс +43 158030-699  
[fra.europa.eu](http://fra.europa.eu) – [info@fra.europa.eu](mailto:info@fra.europa.eu)  
[facebook.com/fundamentalrights](https://www.facebook.com/fundamentalrights)  
[linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency](https://www.linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency)  
[twitter.com/EURightsAgency](https://twitter.com/EURightsAgency)

© Агенция на европейския съюз за основните права, 2016 г.  
Снимки: © iStockphoto; Европейска комисия; OSCE (Milan Obradovic)



Print: ISBN 978-92-9491-273-2, doi:10.2811/63337  
PDF: ISBN 978-92-9491-313-5, doi:10.2811/904137