




Доклад относно основните права от 2019 г. Становища на FRA

2018 година донесе както напредък, така и неуспехи по отношение на защитата на основните права. В Доклада на FRA относно основните права от 2019 г. е извършен преглед на важните развития в областта, като са посочени както постиженията, така и областите, които все още будят притеснение. В настоящата публикация са представени становищата на FRA относно основните развития в обхванатите тематични области и обзор на доказателствата в подкрепа на тези становища. По този начин в нея е предоставен стегнат, но съдържателен преглед на основните предизвикателства в областта на основните права, пред които са изправени ЕС и държавите членки.

Съдържание

	1	Изпълнение на целите за устойчиво развитие в ЕС: въпрос, свързан с правата на човека и основните права	2
	2	Харта на основните права на Европейския съюз и прилагането ѝ от държавите членки	5
	3	Равенство и недискриминация	6
	4	Расизъм, ксенофобия и свързани с тях прояви на нетърпимост	10
	5	Интеграция на ромите	12
	6	Убежище, визи, миграция, граници и интеграция	14
	7	Информационно общество, неприкосновеност на личния живот и защита на данните	16
	8	Права на детето	19
	9	Достъп до правосъдие, включително правата на жертвите на престъпления	21
	10	Тенденции при прилагането на Конвенцията за правата на хората с увреждания	23



1 Изпълнение на целите за устойчиво развитие в ЕС: въпрос, свързан с правата на човека и основните права

В настоящата глава се изследва взаимосвързката между рамката за правата на човека и основните права и целите за устойчиво развитие (ЦУР) на глобалната Програма до 2030 г. в контекста на вътрешните политики на държавите членки и на ЕС. Вниманието е насочено към ЦУР, свързани с намаляване на неравенството (ЦУР 10), и насърчаване на мира, правосъдието и силните институции (ЦУР 16). В главата се изтъква значението на събирането на данни с разбивка по труднодостъпни групи от населението, за да се разработят основи на доказателства, целенасочени и съобразени с правата политики, които да помогнат за оправомощаването на всички лица, особено на онези, които са изложени на най-голям риск да бъдат забравени. В главата се разглежда също как ЕС и държавите членки спазват ангажимента си за въвеждане на основан на правата подход към устойчивото развитие; разглеждат се инструментите за координиране на политиките и финансовите инструменти, които могат да спомогнат за насърчаване на изпълнението на ЦУР при пълно зачитане на основните права; и се изтъква значението на националните институции за правата на човека, органите по въпросите на равенството и институциите на омбудсманите, както и на местните органи, деловите среди и гражданското общество за включването на измерението на правата на човека в ЦУР.

Целите за устойчиво развитие (ЦУР), правата на човека и основните права се допълват взаимно в общата им основна цел за насърчаване на благоденствието на всички хора. Макар че ЦУР представляват конкретна и целенасочена политическа програма в световен мащаб за насочване на действията на държавите и другите участници, включително ЕС, правата на човека и основните права представляват всеобхватна нормативна рамка, която поражда правни задължения и отчетност. ЦУР се основават на правата на човека и основните права и са насочени към тяхното упражняване. Същевременно основаният на правата подход към ЦУР е най-подходящ за насърчаване на изпълнението на целите за развитие.

Всички ЦУР имат пряко или косвено измерение, свързано с основните права, и всички те са взаимосвързани. При някои от тях обаче измерението на правата е по-изразено – например ЦУР 10 за намаляване на неравенството и ЦУР 16 за насърчаване на мира, правосъдието и силните институции. Във връзка с това изпълнението

и измерването на ЦУР 10 и 16 се отнасят и до прилагането и измерването на правата на човека и основните права, залегнали в международните инструменти за правата на човека и Хартата на основните права на Европейския съюз, например правото на човешко достойнство, недискриминация и равенство пред закона и между жените и мъжете, правото на живот и неприкосновеност на личността, правото на социална сигурност и социална помощ или правата, свързани с достъпа до правосъдие.

От предоставените от Евростат данни, които включват данни на FRA относно насилието срещу жени, взети заедно с допълнителни данни, събрани и анализирани от Агенцията на Европейския съюз за основните права (FRA) за труднодостъпните групи от населението, например етнически или религиозни малцинства, имигранти или лица от ЛГБТИ общността, ясно се очертава необходимостта от увеличаване на усилията за цялостно изпълнение на ЦУР. Неравенството, и по-специално неравенството по отношение на доходите, през последните години



се е увеличило. Въпреки че напоследък това неравенство изглежда е спряло да се увеличава, общото увеличение на равенството по отношение на доходите е довело до сложни предизвикателства, свързани с упражняването на основните права на равни начала, особено за групите от населението в неравностойно положение. В същото време дискриминацията и тормозът, но също и насилието срещу хора поради дискриминационни причини, както и насилието срещу жени, са реалност за значителна част от населението на ЕС. Освен това възникнаха нови предизвикателства във връзка със зачитането на върховенството на закона.

За да се предприемат мерки по отношение на тази реалност и да се постигнат ЦУР в съответствие със задълженията по отношение на основните права, ЕС и държавите членки разполагат с определени инструменти, например солидно антидискриминационно законодателство и набор от секторни политики. Въпреки това все още не е внесена официално цялостна стратегия на ЕС за всеобхватно устойчиво развитие, основаващо се на правата, като стратегията, предложена от многостранната платформа на ЕС за целите за устойчиво развитие за периода след 2020 г. В тази връзка в началото на 2019 г., за да се даде началото на дебат по темата, Европейската комисия публикува документ за обсъждане, с който се въвеждат три възможни сценария за такава стратегия. След този документ за обсъждане, през април 2019 г. Съветът на ЕС прие своите заключения „Към все по-устойчив Съюз“.

Ефективните механизми за мониторинг и координиране на политики, например европейският семестър, също могат да играят важна роля в изпълнението на ЦУР, като се основават на данни от Информационните табла на ЕС в областта на правосъдието и социалната политика. До момента обаче в специфичните за всяка държава препоръки, приети в контекста на европейския семестър, не се отчитат изрично нито програмата за ЦУР, нито съответните изисквания по отношение на основните права.

Друг важен инструмент е използването на фондовете на ЕС. Неотдавнашните предложения на Европейската комисия свързват бъдещото финансиране от ЕС в контекста на новата многогодишна финансова рамка (бюджета на ЕС) за периода 2021–2027 г. със свързани с правата условия („благоприятстващи условия“), например спазването и прилагането на Хартата на основните права на Европейския съюз. Освен това Комисията предложи начини за защита на бюджета на Съюза в случай на широкопространено незначитане на върховенството на закона в държавите членки.

За да се зачитат и насърчават основните права, като същевременно се насърчават ЦУР и общият ангажимент да не се пренебрегва никой, се изисква експертен опит, както и подходящи и дезагрегирани данни. Такива данни обаче невинаги са налични. Освен това дори когато са налични, те невинаги се вземат под внимание.

На национално равнище за едно основано на правата прилагане на ЦУР би било от полза по-структурираното и системно участие на националните институции за защита на правата на човека, органите по въпросите на равенството и институциите на омбудсманите, местното управление, социалните партньори, предприятията и гражданското общество в механизмите за координиране и мониторинг на ЦУР, както и в комитетите за мониторинг на фондовете на ЕС. Подобен ангажимент би допринесъл и за укрепването на институциите и следователно за насърчаването на изпълнението на ЦУР в областта на мира, правосъдието и силните институции (ЦУР 16).

Освен това потенциалният принос на националните институции за защита на правата на човека, органите по въпросите на равенството и институциите на омбудсманите при събирането и анализирането на свързани с ЦУР и основните права данни за труднодостъпните групи от населението до голяма степен остава нереализиран. В сътрудничество с националните статистически органи и въз основа на ежедневната им работа, както и на експертния опит и техническата помощ на FRA в тази област, те биха могли да имат значителен принос в това отношение.

Становище 1.1 на FRA

Институциите на ЕС следва да гарантират, че всяка бъдеща стратегия на ЕС за устойчив растеж по целесъобразност отразява всички ЦУР, както и цели, определени в глобалната Програма до 2030 г., включително ЦУР за намаляване на неравенството (ЦУР 10) и ЦУР за насърчаване на мира, правосъдието и силните институции (ЦУР 16). Подобна стратегия следва да насърчава интегрирането и изпълнението на ЦУР, като в нея се признават тесните връзки между всички 17 ЦУР и основните права, залегнали в Хартата на основните права на Европейския съюз. Държавите – членки на ЕС, следва да възприемат подобен подход при изготвянето и преразглеждането на своите стратегии и планове за действие в областта на устойчивото развитие.

Становище 1.2 на FRA

В цикъла на политиката на ЕС в рамките на европейския семестър, и по-специално оценката на Европейската комисия и проистичащите от нея специфични за всяка държава препоръки, следва да се вземе предвид глобалната Програма до 2030 г. и нейните цели за устойчиво развитие, както и съответните задължения във връзка с правата на човека и основните права, залегнали в Хартата на основните права на Европейския съюз и в международното законодателство в областта на правата на човека. В това отношение например в съображенията на специфичните за всяка държава препоръки могат да се включат връзките между тях, изпълнението на конкретни ЦУР и спазването на разпоредбите на Хартата на ЕС.

Становище 1.3 на FRA

Държавите – членки на ЕС, следва да включат гражданското общество във всички свои прояви и на всички равнища при постигането на ЦУР. Във връзка с това те биха могли да вземат предвид модела на Многостранната платформа на високо равнище на Европейската комисия за изпълнение на целите за устойчиво развитие като вдъхновяващ пример. Освен това те биха могли да обмислят възможността да поканят организациите на гражданското общество да участват активно в дейностите по изпълнение на ЦУР и в дейностите по наблюдение, както и да предприемат мерки за тяхното оправомощаване чрез обучение и финансиране въз основа на конкретна пътна карта за изпълнението им.

Становище 1.4 на FRA

Законодателят на ЕС следва да приеме ново благоприятстващо условие, което обхваща ефективно прилагане и изпълнение на Хартата на основните права на Европейския съюз, както е предвидено в Регламента за общоприложимите разпоредби, предложен от Европейската комисия за следващата многогодишна финансова рамка за периода 2021–2027 г. Подобна засилена форма на обвързаност с условия ще осигури допълнителни средства за насърчаване на едно основано на правата изпълнение на ЦУР. Като средство за насърчаване на бъдещото

постигане на ЦУР в областта на мира, правосъдието и силните институции (ЦУР 16) институциите на ЕС следва да продължат обсъждането и да преследват целта за защита на бюджета на Съюза в случай на широкоразпространено незачитане на върховенството на закона в държавите членки.

Становище 1.5 на FRA

Държавите – членки на ЕС, следва да осигурят активното и значимо участие на националните институции за защита на правата на човека, органите по въпросите на равенството или институциите на омбудсманите в комитетите за мониторинг на финансирани от ЕС програми, както и механизми за мониторинг и координиране на изпълнението на ЦУР. Както многократно е изтъквано от страна на FRA, във връзка с това държавите членки следва да им предоставят подходящи ресурси и помощ, за да развият капацитета си за изпълнение на тези задачи.

Становище 1.6 на FRA

Институциите на ЕС и държавите членки следва да разгледат възможността да използват всички налични статистически данни и други налични доказателства за дискриминация и мотивирани от предразсъдъци насилие или тормоз, както и данни за насилие над жени, за да допълнят докладите си относно съответните показатели за ЦУР, включително данни и доказателства, предоставени от FRA. Държавите членки следва да събират и разбиват данните от значение за изпълнението на ЦУР, особено по отношение на уязвими и труднодостъпни групи от населението, за да се гарантира, че никой няма да бъде забравен. Във връзка с това те следва да направят справка с данните на FRA, за да се установи дали тези данни могат да предоставят разбивка и да допълнят националното отчитане и наблюдение. Освен това държавите членки следва да насърчават сътрудничеството между националните статистически органи и националните институции за защита на правата на човека, органите по въпросите на равенството и институциите на омбудсманите. Държавите членки следва да обмислят възможността за използване на експертна техническа помощ и насоки от FRA в тази област.

2 Харта на основните права на Европейския съюз и прилагането ѝ от държавите членки

През 2018 г. за девета поредна година Хартата на основните права на Европейския съюз действаше като правно обвързващата декларация за правата в ЕС. Тя допълва националните конституции и международните документи за правата на човека, и по-специално Европейската конвенция за защита на правата на човека (ЕКЗПЧ). Както и през предходните години, ролята и използването на Хартата на национално равнище продължиха да показват разнопосочни тенденции. Националните съдилища действително са използвали Хартата. Въпреки че много от позоваванията на Хартата са повърхностни, различни съдебни решения показват, че тя може да добави стойност и да допринесе за промяна. Хартата е използвана и при оценки на въздействието и процедури за законодателен контрол в редица държави членки. Това обаче далеч не е систематично и изглежда по-скоро изключение, отколкото правило. Освен това държавните политики, насочени към насърчаване на прилагането на Хартата, все още са много рядко изключение, въпреки че член 51 от Хартата задължава държавите активно да „насърчават“ прилагането на нейните разпоредби. Десетгодишнината на Хартата през 2019 г. предоставя възможност да се даде по-голям политически импулс за разгръщането на нейния потенциал.

Хартата на основните права на Европейския съюз влезе в сила едва преди девет години. Държавите — членки на ЕС, са задължени както да спазват правата по Хартата, така и да „насърчават тяхното прилагане в съответствие със своите компетенции“ (член 51 от Хартата). При все това наличните доказателства и консултациите на FRA показват, че липсват национални политики, които насърчават осведомеността и прилагането на Хартата. Практикуващите юристи, включително тези в националните администрации, съдебната власт и националните парламенти, играят централна роля в прилагането на Хартата. Въпреки че съдебната власт използва Хартата, тя изглежда не толкова добре известна в другите клонове на държавната власт. Въз основа на събраните в настоящия доклад доказателства и в съответствие със своето Становище 4/2018 относно „Предизвикателства и възможности за прилагането на Хартата на основните права“ FRA формулира становищата по-долу.

Становище 2.1 на FRA

Държавите — членки на ЕС, следва да стартират инициативи и политики, насочени към насърчаване на осведомеността и прилагането на Хартата на национално равнище, така че тя да може да играе важна роля във всички области, в които се прилага. Подобни инициативи и политики следва да бъдат основани на доказателства, като в идеалния случай се основават на редовни оценки на използването и осведомеността за Хартата в национален мащаб.

По-специално държавите членки следва да гарантират, че за националните съдии и други практикуващи юристи редовно се осигуряват целеви и основани на нуждите модули за обучение относно Хартата и нейното прилагане по начин, който отговаря на нуждите и гарантира усвояване.

Становище 2.2 на FRA

Държавите — членки на ЕС, следва да се стремят да проследяват действителното използване на Хартата в националната съдебна практика и в законодателните и регулаторните процедури с цел да се установят недостатъците и конкретните нужди за едно по-добро прилагане на Хартата на национално равнище. Така например държавите — членки на ЕС, следва да преразгледат своите национални процедурни правила относно правния контрол и оценките на въздействието на законопроектите от гледна точка на Хартата. Тези процедури следва изрично да се основават на Хартата, също както в националните инструменти за правата на човека, за да се сведе до минимум рискът Хартата да бъде пренебрегната.



3 Равенство и недискриминация

През 2018 г. беше отчетен разнопосочен напредък по отношение на правните и политическите инструменти на ЕС за насърчаване на равенството и недискриминацията. Въпреки че след 10 години преговори Съветът на ЕС все още не е приел предложената Директива за равно третиране, в контекста на новата многогодишна финансова рамка на ЕС Европейската комисия предложи финансови инструменти на ЕС, които подкрепят политиките за борба с дискриминацията на равнище ЕС и на национално равнище. Комисията също така издаде препоръка относно стандартите за органите по въпросите на равенството, предоставяща полезни насоки за укрепване на защитата срещу дискриминация. ЕС продължи да работи с държавите членки, за да подкрепи усилията им за постигане на напредък по отношение на равенството на лесбийките, гейовете и бисексуалните, транссексуалните и интерсексуалните (ЛГБТИ) лица, като няколко държави членки въведоха правни и политически мерки в този смисъл. Забраната на религиозни облекла и символи продължи да поражда противоречия. Междувременно ЕС и държавите членки предприеха различни стъпки за укрепване на събирането и използването на данни относно равенството, а редица изследвания и проучвания, публикувани през 2018 г., предоставиха доказателства за степента и формите на дискриминация, с която хората се сблъскват в ЕС.

Действащата правна рамка на ЕС предоставя всеобхватна защита срещу дискриминация, основана на пол и расов или етнически произход, в ключови области на живота. Понастоящем обаче тя предлага защита срещу дискриминация, основана на религия или убеждения, увреждане, възраст и сексуална ориентация, само в областта на заетостта и професиите. Към края на 2018 г., след 10 години преговори, Съветът на ЕС все още не е приел Директивата за равно третиране, която ще разшири обхвата на тази защита до областите на образованието, социалната закрила, достъпа до стоки и услуги, както и предоставянето на стоки и услуги, включително жилищното настаняване. Това означава, че правото на ЕС защитава лице, което е обект на дискриминация, например в областта на жилищното настаняване, ако дискриминацията е на расова или етническа основа, но не и ако тя се основава на сексуална ориентация или на други основания. Това води до изкуствена йерархия на основанията в рамките на ЕС, като някои от тях са по-защитени от други.

С член 21 от Хартата на основните права се забранява дискриминацията, основана по-специално на пол, раса, цвят на кожата, етнически или социален произход, генетични характеристики, език, религия или убеждения, политически или други мнения, принадлежност към

национално малцинство, имотно състояние, рождение, увреждане, възраст или сексуална ориентация. Съгласно член 19 от Договора за функционирането на Европейския съюз Съветът може с единодушие да приема, в съответствие със специална законодателна процедура и след одобрение от Европейския парламент, необходимите мерки за борба с дискриминацията, основана на пол, расов признак или етнически произход, религия или убеждения, наличие на увреждане, възраст или сексуална ориентация.

Становище 3.1 на FRA

С оглед на неоспоримите доказателства за дискриминация на различни основания в области като образованието, социалната закрила и достъпа до стоки и услуги, включително жилищното настаняване, законодателят на ЕС следва да увеличи усилията си за приемане на Директивата за равно третиране. Това ще гарантира, че законодателството на ЕС предлага всеобхватна защита срещу дискриминация в ключови области на живота, включително въз основа на религия или убеждения, увреждане, възраст и сексуална ориентация.

Констатациите от проучванията на FRA и различни национални изследвания, публикувани през 2018 г., потвърждават, че дискриминацията и неравенството на различни основания продължават да бъдат реалност в ежедневието в целия ЕС. Тези констатации също така постоянно показват, че хората, които се сблъскват с дискриминация, рядко съобщават за това. Най-често посочваната причина е убеждението, че в резултат на подадения сигнал нищо няма да се промени.

С оглед на тези доказателства може да се отбележи, че както разпоредбите на Директивата за расовото равенство, така и тези на Директивата за равно третиране в областта на заетостта предвиждат положителни действия, така че за гарантирането на практика на пълна равнопоставеност принципът на равно третиране не е пречка за която и да било държава членка да запази или да приеме специфични мерки за предотвратяване или компенсиране на неравностойното положение, свързано с някои от защитените основания.

С Директивата за расовото равенство и директивите в областта на равенството между половете също така се създават органи за насърчване на равното третиране. Те имат за задача да предоставят помощ на жертвите на дискриминация, да провеждат проучвания в областта на дискриминацията и да отправят препоръки относно начините за справяне с дискриминацията. Всички държави – членки на ЕС, са създали такива органи по въпросите на равенството. Въпреки това в няколко доклада на Европейската комисия срещу расизма и нетърпимостта (ЕКРН) и Комитета за премахване на расовата дискриминация (CERD), публикувани през 2018 г., бяха изразени опасения относно ефективността, независимостта и адекватността на човешките, финансовите и техническите ресурси на наблюдаваните органи по въпросите на равенството.

В Препоръката на Европейската комисия относно стандартите за органите по въпросите на равенството и преразгледаната Обща политическа препоръка № 2 на ЕКРН се предоставят подробни насоки за това как могат да бъдат подобрени мандатите, структурите и инструментите на органите по въпросите на равенството, за да се повиши тяхната ефективност.

Становище 3.2 на FRA

Държавите – членки на ЕС, следва да гарантират, че органите по въпросите на равенството могат да изпълняват ефективно и независимо задачите, които са им възложени в законодателството на ЕС в областта на недискриминацията. Това означава да

се гарантира, че за органите по въпросите на равенството се разпределят достатъчно човешки, финансови и технически ресурси. В този случай държавите членки следва надлежно да вземат предвид Препоръката на Европейската комисия относно стандартите за органите по въпросите на равенството, както и преразгледаната Обща политическа препоръка № 2 на ЕКРН.

Становище 3.3 на FRA

В съответствие с принципа на равно третиране и директивите на ЕС в областта на равенството държавите – членки на ЕС, следва да обмислят въвеждането на мерки за предотвратяване или компенсиране на неравностойното положение, свързано с някои от защитените основания. Подобно неравностойно положение може да бъде установено чрез анализ на данните относно свързаните с дискриминация преживявания в ключови области на живота, които следва да се събират системно в ЕС.

Европейската комисия представи своя втори годишен доклад относно списъка с действия за постигане на напредък по отношение на равнопоставеността на ЛГБТИ и потвърди ангажираността си за успешното прилагане на списъка. Чрез редица групи на високо равнище и работни групи Комисията подкрепя държавите членки в усилията им за постигане на напредък по отношение на равнопоставеността на ЛГБТИ.

Европейският парламент призова Комисията да предприеме действия, за да гарантира, че ЛГБТИ лица и семействата им могат да упражняват правото си на свободно движение и че им се предоставя ясна и достъпна информация относно признаването на трансгранични права за ЛГБТИ и техните семейства в ЕС.

Редица държави членки също така предприеха действия за постигане на напредък по отношение на равнопоставеността на ЛГБТИ и през цялата година въвеждаха съответните законодателни промени и политически мерки. Сред тях бяха статутът на еднополови семейства; опростените процедури за промяна на пола на основата на самоопределение; и спирането на ненужните хирургически интервенции на интерсексуалните деца. В няколко държави членки съдилищата проправиха пътя за законодателни промени или осигуриха правилното им прилагане.

Становище 3.4 на FRA

Държавите – членки на ЕС, се приканват да продължат да приемат и изпълняват конкретни мерки, с които да гарантират, че лесбийките, гейовете и бисексуалните, транссексуалните и интерсексуалните (ЛГБТИ) лица могат напълно да упражняват всички свои основни права, предоставени им съгласно европейското и националното законодателство. За целта държавите членки се приканват да използват списъка с действия за постигане на напредък по отношение на равнопоставеността на ЛГБТИ, публикуван от Европейската комисия, с цел насочване на техните усилия.

Както и в предишните години, през 2018 г. ограниченията по отношение на религиозните символи и облеклото на работното място или на обществени места продължиха да бъдат тема на дебатите в ЕС. Въпреки че повечето държави – членки на ЕС, обосновават такива закони с намерението да запазят неутралитет или като начин за облекчаване на социалното взаимодействие и съвместното съществуване, продължава да е трудно да се намери баланс между свободата на религията или убежденията и останалите законни цели, преследвани в едно демократично общество. Тези ограничения засягат най-вече жените мюсюлманки. Прилагането на тези закони се оказва особено трудно в области, в които няма ясно разграничение между публичната и частната сфера, а начинът, по който съдилищата разглеждат искове за дискриминация в този контекст, се различава в рамките на ЕС.

С член 10 от Хартата на основните права на Европейския съюз на всички лица се гарантира правото на свобода на мисълта, съвестта и религията. Това право включва правото на промяна на нечия религия или убеждения и свободното изповядване на религията или убежденията при богослужения, преподаване, религиозни обреди и ритуали поединично или заедно с други лица. В член 21 от Хартата на основните права на Европейския съюз се забранява всяка форма на дискриминация, основана на религия или убеждения.

Становище 3.5 на FRA

Държавите – членки на ЕС, следва да гарантират, че всички правни ограничения на свързаните с религията символи или облекла са в пълно съответствие с международното право за защита на правата на човека, включително съответната съдебна практика

на Европейския съд по правата на човека. Всички законодателни или административни предложения, които има опасност да ограничат свободното изповядване на религия или убеждения, следва да включват съображения, свързани с основните права, и пълно зачитане на принципите за законност, необходимост и пропорционалност.

Данните относно равенството, разбирани като всяка информация, която е от полза за описване и анализиране на състоянието на равенство, са абсолютно необходими за осигуряване на информация за основаните на факти политики за недискриминация, за наблюдение на тенденциите и за оценка на прилагането на антидискриминационното законодателство. Освен това съгласно Директивата за расовото равенство и Директивата за равно третиране в областта на заетостта на всеки пет години държавите – членки на ЕС, трябва да съобщават цялата информация, необходима на Комисията за изготвянето на доклад до Европейския парламент и Съвета относно прилагането на тези директиви. Следващото задължение за съобщаване на данни е предвидено за 2020 г.

Подгрупата за данни относно равенството, създадена в рамките на Групата на високо равнище на ЕС за недискриминация, равенство и многообразие, установи редица общи предизвикателства, които засягат наличността и качеството на данните относно равенството в държавите членки. Тези предизвикателства включват липсата на координиран подход към събирането и използването на данни относно равенството, непълното идентифициране на групите от населението, изложени на риск от дискриминация, поради прекомерното използване на приблизителни данни и недостатъчната консултация със съответните заинтересовани страни при изготвянето и прилагането на събирането на данни. Изготвените от подгрупата 11 насоки за подобряване на събирането и използването на данни относно равенството предлагат конкретни насоки за справяне с тези предизвикателства на национално равнище. Въпреки че насоките са предназначени за държавите членки, те по аналогия могат да се прилагат и в рамките на институциите и органите на ЕС с цел укрепване на наблюдението на многообразието.

Становище 3.6 на FRA

Държавите – членки на ЕС, следва да възприемат координиран подход за събиране на данни относно равенството и да гарантират надеждни, валидни и съпоставими

данни относно равенството, разбити по защитени признаци, основани на самоопределение и в съответствие с принципите и гаранциите, изложени в Общия регламент относно защитата на данните. При това държавите членки следва надлежно да вземат предвид насоките за подобряване на събирането и използването на данни относно равенството, приети от Групата на високо равнище на ЕС за недискриминация, равенство и многообразие. Като бъдеща стъпка институциите и органите на ЕС следва да обмислят прилагането на тези насоки в рамките на собствените си структури.

4 Расизъм, ксенофобия и свързани с тях прояви на нетърпимост

Както показват констатациите от проучванията на FRA от 2018 г. и докладите на органите за правата на човека, осемнадесет години след приемането на Директивата за расовото равенство и 10 години след приемането на Рамковото решение относно расизма и ксенофобията хората с малцинствен произход и мигрантите продължават да се сблъскват с широкоразпространен тормоз, структурна дискриминация, вкоренени предразсъдъци и дискриминационно етническо профилиране в целия ЕС. Редица държави членки все още не са включили правилно и изцяло Рамковото решение относно расизма и ксенофобията в националното си законодателство. През 2018 г. само 15 държави членки са въвели планове за действие и стратегии за борба с расизма и етническата дискриминация.

В член 4, буква а) от Международната конвенция за премахването на всички форми на расова дискриминация държавите — страни по конвенцията, се задължават да обявяват за престъпление, наказуемо от закона, всяко подбуждане към расова дискриминация, както и всички актове на насилие против която и да е раса или група лица. В член 1 от Рамковото решение относно расизма и ксенофобията се определят мерки, които държавите членки да предприемат за наказание на умишленото расистко и ксенофобско поведение. В член 4 се изисква също така расистките и ксенофобските мотиви да се разглеждат като утежняващо обстоятелство или да се вземат под внимание от съдилищата при определяне на размера на санкциите, налагани на нарушителите. В Директивата за правата на жертвите се изисква жертвите на престъпления от омраза да получават индивидуална оценка, за да се определят специфичните им нужди от подкрепа и закрила (член 22). Прилагането на правото на ЕС изисква да се гарантира, че полицията идентифицира жертвите на престъпления от омраза и регистрира расистките подбуди към момента на съобщаване за престъплението.

През 2018 г. данните от проучвания на FRA продължават да бъдат основният източник за разбиране на разпространението и формите на виктимизация от омраза в много държави — членки на ЕС, и в целия ЕС. Проучвания на FRA от 2018 г. относно виктимизацията на хора от африкански произход и на хора с еврейски произход установиха, че тормозът и насилието от расистки подбуди са често срещани в ЕС, но остават незабелязани в официалната статистика, а държавите членки не разполагат с необходимите инструменти и умения, за да регистрират по подходящ и систематичен начин престъпленията от омраза.

Становище 4.1 на FRA

Държавите — членки на ЕС, следва да гарантират, че за всяко предполагаемо престъпление от омраза, включително незаконни форми на слово на омразата, се извършва ефективно регистриране, разследване, подвеждане под съдебна отговорност и съдебен процес. Това следва да става съгласно приложимите национални закони, законодателството на ЕС, европейското и международното право в областта на правата на човека.

Държавите — членки на ЕС, следва да положат допълнителни усилия за систематично регистриране, събиране и ежегодно публикуване на данни относно престъпленията от омраза, за да могат да разработват ефективни, основани на обективни данни правни и политически мерки в отговор на това явление. Всички данни следва да бъдат събирани в съответствие с националната правна рамка и законодателството на ЕС за защита на личните данни.

В член 10 от Директивата за расовото равенство се подчертава значението на разпространението на информация, за да се гарантира, че съответните лица знаят за правото си на равно третиране. Освен това в член 13 от Директивата се установява задължението за определяне на национални органи за насърчаване на равното третиране; те имат за задача да оказват помощ на жертвите на дискриминация, да провеждат изследвания относно дискриминацията и да отправят препоръки за справяне с нея. Въпреки това събраните от FRA доказателства сочат, че

членовете на етническите малцинствени групи често не са достатъчно осведомени по отношение на органите по въпросите на равенството, а в повечето случаи инцидентите, свързани с дискриминация, не се съобщават.

Становище 4.2 на FRA

Държавите – членки на ЕС, следва да гарантират, че органите по въпросите на равенството могат да изпълняват задачите, определени в Директивата за расовото равенство, като им се оказва подкрепа за повишаване на обществената осведоменост относно тяхното съществуване, за действащите антидискриминационни правила и за начините за търсене на обезщетение. Това може да допринесе за засилване на ролята на органите по въпросите на равенството за улесняване на докладването на етническа и расова дискриминация от страна на жертвите.

През 2018 г. едва 15 държави – членки на ЕС, бяха въвели специализирани национални планове за действие за борба с расовата дискриминация, расизма и ксенофобията. Декларацията и програмата на ООН за действие от Дърбан, приети на Световната конференция срещу расизма, расовата дискриминация, ксенофобията и свързаните с тях прояви на нетърпимост, подчертават основната отговорност на участващите държави за борбата с расизма, расовата дискриминация, ксенофобията и свързаните с тях прояви на нетърпимост. Групата на високо равнище на ЕС за борба с тероризма, ксенофобията и други форми на нетърпимост предоставя на държавите членки форум за обмен на практики с цел успешно изпълнение на такива планове за действие.

Становище 4.3 на FRA

Държавите – членки на ЕС, следва да разработят специализирани национални планове за действие за борба с расизма, расовата дискриминация, ксенофобията и свързаните с тях прояви на нетърпимост. В това отношение държавите – членки на ЕС, могат да използват практически указания на службата на Върховния комисар на ООН по правата на човека относно начините на разработване на такива планове. В съответствие с тези указания в тези планове за действие би следвало да се поставят цели и действия, да се определят отговорни държавни органи и крайни срокове, да се включат показатели за изпълнение на дейността и да се осигурят

механизми за наблюдение и оценка. Изпълнението на такива планове ще предостави на държавите – членки на ЕС, ефективни средства за гарантирано изпълнение на задълженията им съгласно Директивата за равно третиране на расите и Рамковото решение относно борбата с расизма и ксенофобията.

Данни от второто Изследване на положението на малцинствата и дискриминацията в Европейския съюз (EU-MIDIS II) и констатации от изследвания в редица държави членки сочат, че членовете на етническите малцинствени групи продължават да са изправени пред дискриминационно етническо профилиране от страна на полицията. Това профилиране може да подкопае доверието им в правоприлагането. Тази практика е в противоречие с принципите на Международната конвенция за премахването на всички форми на расова дискриминация (ICERD) и други международни стандарти, включително заложените в Европейската конвенция за правата на човека (ЕКПЧ) и свързаната съдебна практика на Европейския съд по правата на човека, както и в Хартата на основните права на Европейския съюз и Директивата за расовото равенство.

Становище 4.4 на FRA

Държавите – членки на ЕС, следва да разработят конкретни, практически и готови за използване насоки, за да се гарантира, че служителите на полицията не извършват дискриминационно етническо профилиране при изпълнение на своите задължения. Както е отбелязано в ръководството на FRA относно предотвратяването на незаконното профилиране, тези насоки следва да се издават от правоприлагащите органи или да се включват в стандартните оперативни процедури на полицията или в кодекси за поведение на полицейските служители. Държавите членки следва системно да съобщават тези насоки на служителите на правоприлагащите органи на първа линия.

5 Интеграция на ромите

Ромите продължават да са обект на дискриминация въз основа на етнос при достъпа до образование, пазара на труда, здравеопазване и жилищно настаняване. Сведения за дискриминация и престъпления от омраза продължиха да постъпват и през 2018 г., като потвърдиха, че антиромските настроения продължават да бъдат важна пречка за приобщаването на ромите. Данните на FRA сочат, че в социалното и икономическото положение на ромите в целия ЕС няма съществена промяна. Това подкопава усилията на ЕС и националните усилия за постигане на целите за устойчиво развитие (ЦУР), и по-специално на цел 10 по отношение на намаляването на неравенството в рамките на държавите, и по-конкретно цел 10.3 за гарантиране на равни възможности и намаляване на социалното неравенство. В мониторинговия доклад на Евростат от 2018 г. относно напредъка за постигане на ЦУР в ЕС не се посочват резултати от приобщаването на ромите или съответните данни от FRA въпреки голямото значение на наблюдението на редица цели, свързани конкретно с ромите (по-специално цели 1, 4, 6 и 8). Такова наблюдение би имало ясно изразено политическо значение предвид съществуването на рамка на ЕС за национални стратегии за интегриране на ромите от 2011 г. насам и свързаната с нея препоръка на Съвета от 2013 г.

В ЕС все още няма систематично въведени конкретни мерки за справяне с антиромските настроения и широко разпространената дискриминация срещу ромите, нито те са ключов приоритет в националните стратегии за интегриране на ромите и свързаните с тях политики на европейско, национално, регионално и местно равнище. Малко на брой национални стратегии за интегриране на ромите са насочени срещу дискриминацията като отделен приоритет. В много от националните стратегии за интегриране на ромите на държавите членки антиромските настроения не се посочват изрично. Необходими са по-големи усилия за по-конкретно и систематично разглеждане на дискриминацията и на антиромските настроения, за да се засилят процесите на социално включване и да се подобрят резултатите от интеграцията.

Становище 5.1 на FRA

Държавите — членки на ЕС, следва да разгледат своите национални стратегии за интегриране на ромите и да признаят антиромските настроения като форма на расизъм, която може да доведе до форми на структурна дискриминация. В националните стратегии за интегриране на ромите следва да се посочва в кои от съдържащите се в тях общи антидискриминационни мерки изрично се разглеждат антиромските настроения

и по какъв начин. Конкретните мерки следва да бъдат насочени както към ромите — например чрез кампании за осведомяване относно правата или улесняване на достъпа до правни средства за защита — така и към широката общественост — например чрез повишаване на осведомеността относно историческата дискриминация, сегрегацията и преследването на ромите.

Данните на FRA сочат, че много малко роми, подложени на тормоз и насилие от омраза, съобщават за тези инциденти на която да е организация, включително на полицията. През 2018 г. мерките за прилагане на антидискриминационното законодателство на ЕС по отношение на ромите продължиха да бъдат незадоволителни. Налице са значителни предизвикателства при подобряването и прилагането на законите, които забраняват дискриминацията на ромите. Начело на този списък е липсата на доверие в институциите от страна на ромите и лошото разбиране на предизвикателствата, пред които са изправени ромите, от страна на институциите. Липсата на редовно наблюдение на дискриминацията и на съобщаването на престъпления от омраза на национално равнище също продължава да бъде проблем, тъй като без данни и доказателства е трудно да се установи степента на антиромските настроения и дискриминацията. Във всички държави — членки на ЕС, бяха установени

само няколко примера за докладване на инциденти и събиране на данни относно антиромските настроения.

Становище 5.2 на FRA

За да се справят с ограниченото съобщаване на органите на случаи на дискриминация и антиромски настроения, държавите – членки на ЕС, следва да гарантират, че правоприлагащите органи си сътрудничат с органите по въпросите на равенството, както и с омбудсманите и националните институции за защита на правата на човека. Това ще спомогне за разработването на действия, които насърчават среда, в която ромите, също както всички останали, се чувстват уверени да съобщават за случаи на дискриминационно отношение, включително дискриминационно етническо профилиране, знаейки, че компетентните органи ще се отнесат сериозно към жалбите им и ще предприемат последващи действия във връзка с тях. Тези действия биха могли да включват например процедури за докладване от трета страна, които ангажират организациите на гражданското общество с правоприлагането, за да се улесни съобщаването на дискриминация и престъпления от омраза.

отразява приоритетите на местните общности и действително приобщава към процеса на тяхното изпълнение.

Становище 5.3 на FRA

Държавите – членки на ЕС, следва да преразгледат своите национални стратегии за интегриране на ромите или интегрирани пакети от политически мерки с цел насърчаване на основан на участието подход за разработване, прилагане и наблюдение на действия за приобщаване на ромите, особено на местно равнище, и за подкрепа на водени от общностите усилия. Следва да се използват европейски структурни и инвестиционни фондове, както и други източници на финансиране с цел насърчаване и улесняване на участието на ромите и подпомагане на водени от общностите проекти за приобщаване. Бъдещите споразумения за партньорство за новото поколение фондове на ЕС следва изрично да включват участието на ромите в разработването, изпълнението и наблюдението на съответните инвестиции за приобщаването на ромите на местно равнище.

През 2018 г. институциите на ЕС и гражданското общество на ромите продължиха да подчертават значението на пълноценното участие на ромите, особено на местно равнище, за по-ефективното прилагане на политиките за приобщаване и за постигането на устойчиви резултати, както се изисква от глобалната Програма до 2030 г. В своята „Оценка на рамката на ЕС за национални стратегии за интегриране на ромите до 2020 г.“ Европейската комисия изтъкна колко е важно общността да е ангажирана, като наблегна също така, че участието на ромите може да спомогне за определяне на приоритетите за финансиране. Важно е да се отбележи, че констатациите в оценката отговарят на изследването на FRA на местно равнище, в което се подчертава как взаимодействието и ангажираността на равнището на общността могат да бъдат важен инструмент за улесняване на по-положителните отношения в общността, за намаляване на евентуалното напрежение между ромите и останалата част от населението и в крайна сметка за борба с антиромските настроения, като допринасят за преодоляване на стереотипите и премахване на дискриминационните практики. Това участие на равнището на общността има потенциала да повиши ефективността на европейските структурни и инвестиционни фондове, като

6 Убежище, визи, миграция, граници и интеграция

Докато броят на разселваните лица в световен мащаб продължи да бъде висок, броят на пристигащите в Европейския съюз (ЕС) продължи да намалява. Опитът за прекосяване на Средиземно море продължи да бъде смъртоносен, като имаше регистрирани 2299 смъртни случая през 2018 г. Продължават да съществуват твърдения за връщане и малтретиране на мигранти и бежанци от страна на полицията. През юни европейските лидери призоваха за всеобхватен подход към миграцията със силен акцент върху спирането на незаконната миграция, включително неразрешеното движение в рамките на ЕС. Бяха въведени и усъвършенствани разнообразни широкомащабни информационни системи, повечето от които включват обработване на биометрични данни. Междувременно интеграцията на бежанците, пристигнали в периода 2015–2016 г., отбеляза напредък въпреки различните препятствия

В членове 18 и 19 от Хартата на основните права на Европейския съюз се гарантира правото на убежище и се забранява връщането. В член 6 се утвърждава правото на свобода и сигурност. По силата на международното морско право спасените в морето хора трябва да бъдат отведени на безопасно място. „Безопасно място“ означава и защита от преследване или други сериозни посегателства. През 2018 г. разногласията между държавите – членки на ЕС, по отношение на това къде следва да акостират спасителните плавателни съдове доведоха до това мигрантите да чакат в морето в продължение на дни, а понякога и седмици. Някои държави членки продължиха да поддържат съоръжения на границата, в които се задържат кандидатите за убежище, докато органите разглеждат молбите им за убежище. Междувременно сигналите за нарушения на принципа на забрана за връщане се увеличиха, както и случаите на полицейско насилие по границите.

Становище 6.1 на FRA

ЕС и неговите държави членки следва да си сътрудничат със съответните международни организации и трети държави, за да се гарантира безопасно, бързо и предвидимо слизване от борда на спасени в морето мигранти и бежанци в съответствие с принципа на забрана за връщане. Във всички центрове за обработка в ЕС трябва да се спазва изцяло правото на свобода и сигурност, предвидено в член 6 от Хартата, и да се включват подходящи предпазни мерки, за да се гарантира, че процедурите за убежище и връщане

са справедливи. Държавите – членки на ЕС, следва да засилят превантивните мерки срещу неправомерното поведение от страна на правоприлагащите органи и да разследват ефективно всички достоверни твърдения за връщане и насилие от страна на правоприлагащите органи по границите.

В предишния си доклад относно основните права FRA изрази сериозна загриженост във връзка със сплашването на хуманитарни работници и доброволци, които помагат на мигранти с нередовен статут. Наред с други участници редица национални институции за защита на правата на човека се обявиха срещу подобни практики, като отбелязаха, че те възпрепятстват работата на НПО. Тази тенденция продължи и през 2018 г., като беше насочена както към спасителните плавателни съдове, разположени от гражданското общество в Средиземноморието, така и към работещите в ЕС доброволци и неправителствени организации.

Становище 6.2 на FRA

Държавите – членки на ЕС, следва да избягват действия, които пряко или непряко възпрепятстват хуманитарната помощ, която помага на мигрантите и бежанците в нужда, и следва да предприемат последващи действия във връзка със съответните препоръки, издадени от националните институции за защита на правата на човека. Освен това държавите – членки на ЕС, следва да

премахнат ограниченията, наложени на организациите на гражданското общество, които използват спасителни плавателни съдове в Средиземно море.

ЕС планира съхранение във Визовата информационна система, обхващаща целия ЕС, на лични данни — включително биометрични данни — на всички чужденци. Това включва данни от притежателите на разрешения за дългосрочно пребиваване. Понастоящем техните данни се съхраняват само на национално равнище от държавите членки, в които живеят. Съхраняването в обща за ЕС система на личните данни на граждани на трети държави, които са силно свързани с ЕС, е причина за тяхното третиране като граждани на трети държави, които са граждани на ЕС само временно — например с цел туризъм, проучвания или бизнес. Това противоречи на идеята за приобщаващо общество, което благоприятства истинското интегриране на гражданите на трети държави, живеещи в ЕС. Центърът на живот на мнозина притежатели на разрешителни за пребиваване се намира в ЕС, където пребивават постоянно.

Становище 6.3 на FRA

ЕС следва да избягва обработването, обхващащо целия ЕС, във Визовата информационна система на лични данни на притежателите на разрешителни за пребиваване, които имат център на живот в ЕС. Техните данни следва да се обработват в националните системи по начин, подобен на този за гражданите на ЕС.

Около седем от всеки десет европейци разглеждат интеграцията на мигрантите — включително лицата, ползващи се с международна закрила — като необходима инвестиция в дългосрочен план както за заинтересованите лица, така и за приемащата държава. Между 2015 и 2017 г. в 28-те държави — членки на ЕС, повече от 1,4 милиона души са получили международна закрила. Лицата, на които е предоставена международна закрила, имат право на набор от права, определени в Конвенцията за статута на бежанците от 1951 г. (Конвенцията от 1951 г.), която е залегнала както в първичното, така и във вторичното законодателство на ЕС. Според изследванията на FRA в шест държави членки дългите процедури за получаване на разрешения за пребиваване са затруднили достъпа на бежанците до образование и заетост, което се е отразило отрицателно на тяхното психично здраве и може да увеличи тяхната уязвимост по отношение на експлоатацията и престъпността. Данните на FRA сочат също, че при получаване на международна закрила бежанците са изправени пред риск от бездомничество.

Становище 6.4 на FRA

Държавите — членки на ЕС, следва да увеличат усилията си, за да гарантират, че лицата, на които е предоставена международна закрила, се ползват в пълна степен от правата, които им се полагат съгласно Конвенцията от 1951 г., международното право за защита на правата на човека и съответното право на ЕС, така че да се насърчи успешната им интеграция в приемащото общество.

7 Информационно общество, неприкосновеност на личния живот и защита на данните

През 2018 г. новините за широкомащабни злоупотреби с лични данни породиха загриженост и повишиха осведомеността относно необходимостта от строги гаранции за неприкосновеността на личния живот и защитата на данните. Това подчерта значението на усилията на законодателите в тази област – например Общия регламент относно защитата на данните (ОРЗД), който започна да се прилага през май – както и основната роля на лицата, сигнализиращи за нередности, и на гражданското общество. Междувременно Съветът на Европа откри за подписване Протокола за изменение на осъвременената Конвенция № 108, а броят на ратифициралите я държави продължи да се увеличава, като до края на 2018 г. достигна общо 53 държави – страни по Конвенцията. И двата текста предоставят на лицата по-добра правна рамка за защита на техните права на неприкосновеност на личния живот и защита на личните данни. Тези правни рамки са особено важни, тъй като бързоразвиващите се технологии водят както до икономически възможности, така и до правни предизвикателства. В рамките на ЕС държавите членки се включиха в надпревара в областта на изкуствения интелект, за да се гарантира, че промишлеността и пазарите на труда са добре подготвени за бъдещата конкурентоспособност, което в някои случаи постави основните права в периферията на разискванията. И накрая, както и през предходните години, защитата на данните в контекста на правоприлагането остана на челно място в дневния ред, като Европейската комисия предложи нови правила за трансгранично придобиване на електронни доказателства. Не беше налице обаче развитие на равнище ЕС по отношение на запазването на данни: не бяха предложени инициативи на ЕС за изпълнение на съответните решения на Съда на Европейския съюз от 2014 и 2016 г.

През 2018 г. Съветът на Европа актуализира своята правна рамка за защита на данните с приемането на осъвременената Конвенция № 108. Междувременно броят на държавите, ратифицирали първоначалната Конвенция № 108, продължи да се увеличава, като до края на годината с Конвенцията бяха обвързани 53 държави. В ЕС влезе в сила ОРЗД, държавите членки трябваше да транспонират Директивата относно правоприлагането в областта на защитата на данните и бяха приети преразгледаните правила за защита на данните за институциите и органите на ЕС. Въпреки това приемането на регламента за правото на неприкосновеност на личния живот и електронни комуникации все още не беше завършено. Предложеният регламент се отнася до правото на неприкосновеност на личния живот в електронните комуникации. Той е от решаващо значение, за да се

гарантира, че правната рамка на ЕС е актуализирана така, че да бъде приведена в съответствие с ОРЗД, особено с оглед на новите технологични развития.

Дори и при наличието на няколко съществуващи и нови инструменти, изпълнението и прилагането на правилата за защита на данните продължиха да бъдат предизвикателство, както и борбата срещу злоупотребите с тези правила от страна на публични и частни институции. Квалифицираните органи на гражданското общество често са в по-добра позиция от обикновените граждани за започване на производство, което води до увеличаване на правомощията на органите за защита на данните. Въпреки това само няколко държави членки са оправомощили квалифицирани органи да подават жалби без изрично упълномощаване от страна на субект на данни.

Становище 7.1 на FRA

Държавите – членки на ЕС, следва да насърчават ефективното участие на квалифицирани организации на гражданското общество в прилагането на правилата за защита на данните, като осигуряват необходимото правно основание за подаване на жалби от тези организации за нарушения във връзка със защитата на данните независимо от възложения от субекта на данни мандат.

Като сигнализират за потенциални нарушения или представят важни доказателства по време на разследванията, лицата, сигнализиращи за нередности, са от решаващо значение за гарантиране, че нарушенията на защитата на данните и на неприкосновеността на личния живот водят до ефективни средства за защита. Те допринасят за обществената осведоменост и за възпирането на сериозни нарушения на правата на неприкосновеност на личния живот и на защита на данните, които в противен случай биха останали неразкрити в рамките на организациите. В доклада си относно наблюдението на разузнавателните служби FRA препоръчва засилена защита на лицата, сигнализиращи за нередности. Въпреки това малко на брой държави членки са въвели специални правила за предоставяне на ефективна защита срещу репресивните мерки. През април 2018 г. Комисията предложи директива относно защитата на лицата, подаващи сигнали за нарушения на правото на Съюза.

Становище 7.2 на FRA

Държавите – членки на ЕС, следва да обмислят възможността за осигуряване на ефективна защита на лицата, сигнализиращи за нередности, като по този начин допринасят за ефективното спазване от страна на предприятия и правителствата на основните права на неприкосновеност на личния живот и защита на данните.

Въпреки отмяната на Директивата за запазване на данни (Директива 2006/24/ЕО) от Съда на Европейския съюз през 2014 г. и съответните съдебни решения в тази област, ЕС все още не е приел законодателство относно запазването на данни. Следователно положението в държавите членки остава разнородно, особено що се отнася до законодателството. Някои държави членки положили усилия да приведат законодателството си в съответствие с решенията на Съда

на Европейския съюз. Други държави членки не направиха никакви съществени промени в своето законодателство. Решението на Съда на Европейския съюз по делото *Tele 2/Watson* потвърждава, че националното законодателство, уреждащо запазването на данни и достъпа до тях за целите на наказателното преследване и обществената сигурност, попада в приложното поле на правото на ЕС, и по-специално на член 15, параграф 1 от предишната Директива за правото на неприкосновеност на личния живот и електронни комуникации (2002/58/ЕО). Такова национално законодателство не трябва да налага обща и неизбирателна схема за запазване на данни, а трябва да включва процедурни и съществени гаранции по отношение на достъпа до запазените данни. Ако държавите членки запазят националното си законодателство, прието за транспониране на предишната Директива за запазване на данни (Директива 2006/24/ЕО), или законодателство, което не отговаря на изискванията, установени в съдебната практика на Съда на Европейския съюз, съществува риск те да подкопаят зачитането на основните права на гражданите на ЕС и правната сигурност в рамките на Съюза.

Становище 7.3 на FRA

Държавите – членки на ЕС, следва да приведат своето законодателство относно запазването на данни в съответствие с решенията на Съда на Европейския съюз и следва да избягват общото и неизбирателно запазване на данни от доставчиците на телекомуникационни услуги. В националното законодателство следва да се включат стриктни проверки за пропорционалност, както и подходящи процесуални гаранции, така че правата на неприкосновеност на личния живот и защита на личните данни в него да бъдат ефективно осигурени.

Последните развития в областта на изкуствения интелект (ИИ) и големите информационни масиви доведоха до множество политически инициативи с акцент върху постигането на максимални икономически ползи от новите технологии. Същевременно в много от инициативите на различни национални и международни органи се обсъждат етичните последици и по-рядко последиците за основните права и правата на човека с оглед на представянето на насоки и актове с незадължителна юридическа сила. Много държави членки и институции на ЕС започнаха да подготвят национални стратегии в областта на изкуствения интелект.

Становище 7.4 на FRA

Като се има предвид, че единствено основан на правата подход гарантира високо равнище на защита срещу евентуална злоупотреба с нови технологии и нарушения при използването им, държавите членки следва да поставят основните права в центъра на националните стратегии в областта на ИИ и големите информационни масиви. Тези стратегии следва да включват ноу-хау от експерти в различни дисциплини, например адвокати, изследователи в областта на обществените науки, статистици, компютърни специалисти и експерти по темата. Етиката може да допълва основания на правата подход, но не следва да го заменя.



8 Права на детето

Едно от всеки четири деца в Европейския съюз живее в риск от бедност или социално изключване въпреки тенденцията за постепенно намаляване на детската бедност. Не всички деца обаче се възползват от промяната в тенденцията. Вероятността от изпадане в бедност на децата с родители, родени извън ЕС или с чуждестранно гражданство, е по-голяма. През 2018 г. броят на мигрантите и децата, търсещи убежище, които идват в ЕС, отново е намалял. Въпреки това в някои държави членки условията на приемане, включително използването на задържане на имигранти, продължават да бъдат сериозен проблем. През 2018 г. Комитетът на ООН по правата на детето прие първите си решения по индивидуални жалби срещу държави членки, най-вече във връзка със ситуацията и третирането на децата в контекста на миграцията. Държавите членки въвеждаха бавно в националното си законодателство Директива (ЕС) 2016/800 относно процесуалните гаранции за децата, които са заподозрени или обвиняеми в рамките на наказателното производство, която влиза в сила през юни 2019 г. Малко на брой държави хармонизираха законодателството си, за да изпълнят изискванията на тази директива.

Въпреки низходящата тенденция през последните пет години детската бедност в ЕС продължава да съществува. Едно от четири деца живее в риск от бедност или социално изключване. Това поражда опасения относно спазването на член 24 от Хартата на основните права на ЕС, в който се предвижда, че „[д]ецата имат право на закрила и на грижите, необходими за тяхното благоденствие“. Според последните данни на Евростат, за разлика от общата тенденция, от 2016 г. насам положението на децата с мигрантски произход се е влошило, което е довело до увеличаване на неравенството между тях и останалите деца. Междувременно съображенията относно детската бедност на практика отсъстват от европейския семестър, по-специално от специфичните за всяка държава препоръки. Това създава опасност да не се взема по подходящ начин под внимание детската бедност, когато се разпределят публични средства, включително фондовете на ЕС. Положително развитие през 2018 г. беше появата на предложението на Европейската комисия за включване на децата сред потенциалните бенефициери на действия, насочени към насърчаване на социалното приобщаване в контекста на Европейския социален фонд+ в новия период на финансиране от ЕС 2021–2027 г. В допълнение към този положителен импулс са налице усилия за насърчаване и реализиране на дългогодишната идея на Европейския парламент за схема „Европейска гаранция за децата“ за деца в уязвимо положение.

Дискусиите и действията за борба с детската бедност също са от значение за изпълнението на целите за устойчиво развитие (ЦУР). ЦУР са част от глобалната Програма до 2030 г., с която се установява политическата рамка за глобално устойчиво развитие, и се основават на международните задължения в областта на правата на човека. В това отношение в ЦУР 1 се призовава за намаляване на бедността до 2030 г. наполовина, включително на детската бедност. По-голямата част от държавите — членки на ЕС, вече представиха първи доброволен национален доклад относно изпълнението на ЦУР като част от ежегодния процес на преразглеждане, което се извършва всяка година по време на Политическия форум на високо равнище на ООН относно устойчивото развитие. Много от тези доклади обаче не съдържат никакви препратки към детската бедност или препратките са много ограничени.

Становище 8.1 на FRA

Приоритетите на ЕС и държавите членки за финансиране следва да отразяват необходимостта от намаляване на детската бедност до равнища, които отговарят на целта за устойчиво развитие по отношение на бедността (ЦУР 1), с оглед на постигането на съответствие с висшия интерес на детето, както е посочено в член 24 от Хартата на основните права на Европейския съюз. За да се постигне това, институциите на ЕС и държавите членки следва да обмислят отпускането

на достатъчно средства за борба с детската бедност, като използват всички налични инструменти, включително схемата „Европейска гаранция за децата“ за деца в уязвимо положение, ако бъде създадена. Освен това институциите на ЕС следва да продължат да включват свързаните с детската бедност съображения във всички фази на европейския семестър, и по-специално в специфичните за всяка държава препоръки, като се има предвид потенциалното им въздействие върху използването на фондовете на ЕС.

В контекста на оценката на ЦУР държавите – членки на ЕС, следва да обмислят включването в доброволните национални доклади за преглед на конкретни препратки към национални политики и по-подробни данни за детската бедност, както и всички резултати от оценките на въздействието на съответните политики.

Броят на децата мигранти, пристигащи в Европа, продължи да намалява. Около 150 000 деца са подали молба за убежище през 2018 г. в сравнение с около 200 000 през 2017 г. и почти 400 000 през 2016 г. В Директивата относно условията на приемане се предвиждат редица гаранции за децата, търсещи убежище, например оценка на специалните потребности на децата (член 22), назначаване на представител, ако децата са непридружени (член 24), установяване на определени условия при прибягването до задържане на имигранти (член 11), както и достъп до образование (член 14), професионално обучение (член 16) и заетост (член 15). Намалелият брой деца е спомогнал за това някои държави членки, но не всички, да осигурят подходящи приемни центрове за деца. Понякога те не са осигурили посрещането дори на основни нужди, например водоснабдяване и канализация. Държавите членки продължиха да задържат деца имигранти въпреки международните дискусии за ограничаване до минимум на задържането на деца.

Становище 8.2 на FRA

В контекста на миграцията и в съответствие с Директивата относно условията на приемане, държавите – членки на ЕС, следва да предоставят на децата подходящи жилища, правно представителство и достъп до

училище и до допълнително образование. Държавите членки следва да увеличат усилията си за разработване на алтернативи на задържането.

Много държави – членки на ЕС, все още са в процес на изготвяне или одобряване на ново законодателство или на внасяне на изменения в съществуващите законодателни рамки с цел включване на Директивата относно процесуалните гаранции. Директивата гарантира процесуални гаранции за децата, които са заподозрени или обвиняеми по наказателно производство. Държавите членки са длъжни да включат Директивата в националното законодателство до 11 юни 2019 г. В контекста на съдебните производства, свързани с непълнолетни лица, децата имат право да бъдат информирани и изслушвани по подходящ за детето начин и да им бъдат предоставяни правна помощ и мерки за защита на неприкосновеността на личния живот, както се изисква в няколко члена от Директивата относно процесуалните гаранции. Ефективното упражняване на това право продължава да бъде основна грижа, както беше установено при проучвания на FRA и такива, финансирани от Европейската комисия. Понякога между държавите членки възникват практически предизвикателства поради различните възрастови ограничения, предоставянето на правна помощ в зависимост от свързани с доходите изисквания или оперативната самостоятелност на участниците в съдебната система.

Становище 8.3 на FRA

В процеса на включване в националното законодателство на Директивата относно процесуалните гаранции за децата, които са заподозрени или обвиняеми по наказателно производство, държавите – членки на ЕС, следва да преразгледат възрастовите ограничения или други условия, които на практика биха могли да попречат на ефективния достъп на децата до определени процесуални гаранции. Държавите – членки на ЕС, следва също така да разгледат възможността за предоставяне на правна помощ безусловно на всички деца, включително безплатно процесуално представителство по време на цялото производство, както и за осигуряване на специализирани адвокати.

9 Достъп до правосъдие, включително правата на жертвите на престъпления

Независимостта на съдебната власт е съществен гравивен елемент от върховенството на закона. Предизвикателствата пред тази независимост продължиха да нарастват, което подчерта необходимостта от ефективно координиране на усилията в тази област. Това беше причината Европейския парламент за първи път да отправи призив към Съвета за приемане на решение съгласно член 7, параграф 1 от Договора за Европейския съюз (ДЕС) и към Европейската комисия за представяне на предложение за регламент, в който незачитането на върховенството на закона се разглежда от бюджетна гледна точка. Около две трети от държавите – членки на ЕС, приеха законодателство за укрепване на прилагането на Директивата относно правата на жертвите, с което се увеличиха гаранциите, свързани с участието в наказателни производства. Като признава, че с Конвенцията от Истанбул се определят европейските стандарти за защита на правата на човека в областта на насилието срещу жени и домашното насилие, ЕС продължи процеса на ратифициране на инструмента.

През 2018 г. ЕС и други международни органи продължиха да се изправят пред нарастващи предизвикателства в областта на правосъдието на национално равнище, и по-специално по отношение на независимостта на съдебната власт. Независимата съдебна власт има водещо значение за върховенството на закона и достъпа до правосъдие (член 19 от ДЕС и член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз). Въпреки продължаващите усилия на ЕС и други международни участници въпросът за върховенството на закона в някои държави – членки на ЕС, особено по отношение на независимостта на съдебната система, породи все по-голям брой опасения. Например за първи път в историята на ЕС Европейският парламент призова Съвета да приеме решение съгласно член 7, параграф 1 от ДЕС (определяне на очевиден риск от сериозно нарушение от страна на държава членка на общите ценности, посочени в член 2 от ДЕС) и призова Европейската комисия да представи предложение за регламент, в който широко разпространеното незачитане на върховенството на закона се разглежда от бюджетна гледна точка. Подобни недостатъци включват заплахи за независимостта на съдебната система; произволни или незаконни решения на публичните органи; ограничена наличност и ефективност на правните средства за защита; неизпълнение на съдебни решения; и ограничения за ефективното

разследване, наказателно преследване или санкции във връзка със закононарушения.

Становище 9.1 на FRA

ЕС и държавите членки се приканват да засилят още повече усилията и сътрудничеството си с цел поддържане и укрепване на независимата съдебна власт, което представлява изключително важен компонент от върховенството на закона. Следва да се увеличат съществуващите усилия за разработването на критерии и контекстуални оценки, с които държавите – членки на ЕС, да получават указания редовно и по съпоставим начин относно начините за установяване и преодоляване на евентуалните проблеми, свързани с върховенството на закона. Такива редовни оценки също така биха били от основно значение в контекста на предложения регламент на ЕС, целящ справяне с широко разпространеното незачитане на върховенството на закона. Освен това съответните държави – членки на ЕС, следва да предприемат действия по препоръки като тези, издадени от Европейската комисия като част от нейната процедура във връзка с рамката на върховенството на закона, както и по линия на Механизма за сътрудничество и проверка, за да се гарантира спазване на върховенството на закона.

Положителните развития през 2018 г. включваха по-голям брой държави — членки на ЕС, приели законодателство за прилагане на Директивата относно правата на жертвите (2012/29/ЕС). Доказателствата на национално равнище в някои държави членки показват, че жертвите все още срещат пречки при съобщаването за престъпления и че техните права не се прилагат ефективно на различните равнища, включително по отношение на процедурните аспекти. В редица държави членки бяха осъществени положителни промени, целящи предотвратяването на допълнителна или вторична виктимизация. На 30 май 2018 г. Европейският парламент прие резолюция за прилагането на Директивата относно правата на жертвите, в която отправи критики към Комисията за това, че не е представила своя доклад относно прилагането на Директивата в съответствие с член 29 от Директивата.

Становище 9.2 на FRA

Държавите — членки на ЕС, следва да продължат да полагат усилия за ефективното прилагане на правата на жертвите на практика с цел да се гарантира, че всички жертви имат достъп до правилна информация и подходящи услуги за подкрепа и че жертвите разполагат с ефективни средства за правна защита.

През 2018 г. Европейският съюз работи за ратифициране на Конвенцията на Съвета на Европа за превенция и борба с насилието над жени и домашното насилие (Конвенцията от Истанбул). Тя е ратифицирана от три други държави — членки на ЕС, с което общият брой на държавите — членки на ЕС, които са ратифицирали Конвенцията до края на 2018 г., достигна 20. При определянето на европейските стандарти за защита на жените срещу насилието Конвенцията от Истанбул е най-важният отправен документ. По-специално с член 36 държавите — страни по нея, се задължават да криминализират всички сексуални актове без съгласие и да възприемат подход за подчертаване и утвърждаване на безусловната сексуална автономия на всеки човек. През 2018 г. някои държави членки предприеха мерки за привеждане на своето законодателство в съответствие с изискването на тази конвенция.

Становище 9.3 на FRA

Всички държави — членки на ЕС, които все още не са направили това, както и самият ЕС, се приканват да ратифицират Конвенцията на Съвета на Европа за превенция и борба с насилието над жени и домашното насилие (Конвенцията от Истанбул). FRA насърчава държавите членки да разгледат въпроса за пропуските в националното законодателство по отношение на закрилата и да обмислят криминализирането на всички сексуални действия без съгласие, както е предвидено в член 36 от Конвенцията от Истанбул.



10 Тенденции при прилагането на Конвенцията за правата на хората с увреждания

Десет години след влизането в сила на Конвенцията на Организацията на обединените нации (ООН) за правата на хората с увреждания (КПХУ) Конвенцията беше ратифицирана през 2018 г. от всички държави – членки на ЕС. На равнище ЕС временното споразумение, постигнато от Европейския парламент и Съвета относно предложението Европейски акт за достъпността, отбелязва важен етап от действията за изпълнение на Конвенцията за правата на хората с увреждания. Наред със стъпките за гарантиране на правата на хората с увреждания в инструментите на ЕС за финансиране за многогодишната финансова рамка за периода 2021–2027 г., това илюстрира как КПХУ влияе върху законодателството и политиката на ЕС по конкретни начини. В национален план все още са налице пропуски както по отношение на изпълнението, така и по отношение на наблюдението на изпълнението на КПХУ. Въпреки това инициативите в редица държави членки за включване на хората с увреждания и техните представителни организации в процесите на вземане на решения показваха постепенен напредък в постигането на една от ключовите цели на КПХУ.

Структурните и инвестиционни фондове на ЕС (ЕСИФ) имат важна роля в подкрепата на националните усилия за постигане на независим живот. Предложените регламенти за финансовия период 2021–2027 г. включват важни гаранции за основните права, по-специално така наречените благоприятстващи условия и по-силна роля на мониторинговите комитети. Гражданското общество, включително организациите на хората с увреждания и националните органи за правата на човека, могат да играят важна роля в ефективното наблюдение на използването на средствата.

Становище 10.1 на FRA

ЕС и държавите членки следва да гарантират пълното зачитане на правата на хората с увреждания, установени в КПХУ и Хартата на основните права на Европейския съюз, с цел увеличаване в максимална степен на потенциала на структурните и инвестиционните фондове на ЕС (ЕСИФ) за подкрепа на независимия живот. В тази връзка законодателят на ЕС следва да приеме новите благоприятстващи условия, с които се установява ефективното прилагане и изпълнение на Хартата на основните права на Европейския съюз

и КПХУ, както е предвидено в Регламента за общоприложимите разпоредби, предложен от Европейската комисия за многогодишната финансова рамка за периода 2021–2027 г.

За да се даде възможност за ефективно наблюдение на финансовите средства и на постигнатото чрез тях, ЕС и неговите държави членки следва да предприемат стъпки за включване на организациите на хората с увреждания и националните органи за защита на правата на човека в мониторинговите комитети на ЕСИФ. Разпределянето на човешките ресурси и подходящото финансиране на тези организации и органи, както и заделянето на средства на ЕС за тази цел ще повишат ефективността на предложените благоприятстващи условия.

ЕС и редица държави членки предприеха стъпки за включване на хората с увреждания в законодателния процес и в процеса на изготвяне на политики в съответствие с техните задължения съгласно член 4, параграф 3 от КПХУ. Често обаче не се провеждат консултации с хората с увреждания, нито те имат активно участие, както се изисква от Конвенцията. Липсата на официални структури за осигуряване на системно участие,

както и липсата на човешки и финансови възможности за участие в консултации, може да допринесе за изключването на хората с увреждания при проектирането, изпълнението и наблюдението на усилията за прилагане на Конвенцията.

Становище 10.2 на FRA

Институциите на ЕС и държавите – членки на ЕС, следва да осигурят активното участие на хората с увреждания, включително чрез представителните им организации, в процесите на вземане на решения. За тази цел държавите членки и институциите на ЕС следва да укрепят участието на организациите на хората с увреждания, включително чрез създаване на консултативни органи. Представителите на хората с увреждания следва да бъдат пълноправни членове на тези органи, равноправно с всички останали, и да имат достъп до ресурсите, необходими за пълноценно участие.

Шест държави – членки на ЕС, не са ратифицирали факултативния протокол към КПХУ, който дава възможност на физически лица да подават жалби до Комитета за правата на хората с увреждания и оправомощава комитета да инициира поверителни проверки след получаване на „надеждна информация, показваща тежки или системни нарушения“ на Конвенцията (член 6).

Становище 10.3 на FRA

Държавите – членки на ЕС, които все още не са страни по факултативния протокол към КПХУ, следва да разгледат възможността за завършване на необходимите стъпки за неговото ратифициране с оглед да се постигне пълна и общоевропейска ратификация на този факултативен протокол. ЕС следва също така да обсъди предприемането на бързи стъпки за одобрение на факултативния протокол.

До края на 2018 г. само една държава членка не е създала рамка за насърчаване, защита и наблюдение на прилагането на Конвенцията, както се изисква съгласно член 33, параграф 2 от КПХУ. Ефективното функциониране на някои от съществуващите рамки обаче се подкошава от недостиг на ресурси, ограничените мандати и неизпълнение на задължението да се осигури систематично участие на хората с увреждания,

както и липса на независимост в съответствие с принципите от Париж относно функционирането на националните институции за защита на правата на човека.

Становище 10.4 на FRA

ЕС и неговите държави членки следва да разгледат възможността да осигурят за рамките за наблюдение, създадени съгласно член 33, параграф 2 от КПХУ, достатъчни и стабилни финансови и човешки ресурси. Както е посочено в становището на FRA от 2016 г. относно изискванията по член 33, параграф 2 от КПХУ в контекста на ЕС, те следва да гарантират устойчивостта и независимостта на рамките за наблюдение, като гарантират, че те разполагат със солидно правно основание за своята работа. За състава и функционирането на рамките за наблюдение следва да се вземат предвид принципите от Париж относно функционирането на националните институции за защита на правата на човека.





2018 година донесе както напредък, така и неуспехи по отношение на защитата на основните права. В Доклада на FRA относно основните права от 2019 г. се прави преглед на важните развития в ЕС от януари до декември 2018 г. и се представят становищата на FRA по тях. Като се отбелязват както постиженията, така и оставащите проблемни области, в него се дава представа за най-важните въпроси, формиращи обсъжданията на основните права в целия ЕС.

Тази година в специалната глава се разглежда взаимосвързката между правата на човека и основните права и целите за устойчиво развитие. В останалите глави се обсъждат: Хартата на основните права на Европейския съюз и използването ѝ от държавите членки; равенството и недискриминацията; расизмът, ксенофобията и свързаната с тях нетърпимост; интегрирането на ромите; убежището и миграцията; информационното общество; неприкосновеността на личния живот и защитата на данните; правата на детето; достъпът до правосъдие; и тенденциите при прилагането на Конвенцията за правата на хората с увреждания.

Допълнителна информация:

За пълния текст на доклада на FRA относно основните права от 2019 г. вж. <https://fra.europa.eu/en/publication/2019/fundamental-rights-2019>

Вж. също свързаните с тези теми публикации на FRA:

- FRA (2019 г.), Доклад относно основните права от 2019 г. — становища на FRA, Люксембург, Служба за публикации, <http://fra.europa.eu/en/publication/2019/fundamental-rights-report-2019-fra-opinions> (достъпен на всичките 24 официални езика на ЕС)
- FRA (2019 г.), Изпълнение на целите за устойчиво развитие в ЕС: въпрос, свързан с правата на човека и основните права, Люксембург, Служба за публикации, <http://fra.europa.eu/en/publication/2019/frg-2019-focus-sdgs-eu> (достъпен на английски и френски език)

За предходните 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, немски и френски език).



FRA — АГЕНЦИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ ЗА ОСНОВНИТЕ ПРАВА

Schwarzenbergplatz 11 — 1040 Виена — Австрия
Тел. + 43 158030-0 — Факс + 43 158030-699
fra.europa.eu
facebook.com/fundamentalrights
linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency
twitter.com/EURightsAgency



Служба за публикации
на Европейския съюз

Люксембург: Служба за публикации на Европейския съюз, 2019 г.
© Агенция на Европейския съюз за основните права, 2019 г.
© Снимки (от ляво горе до дясно долу): iStockphoto;
Европейски съюз; iStockphoto (№ 3 и 4);
OSCE (Милан Обрадович); iStockphoto (№ 6—10)

Print: ISBN 978-92-9474-552-1 ISSN 2467-2378 doi:10.2811/0998
PDF: ISBN 978-92-9474-545-3 ISSN 2467-2602 doi:10.2811/564928