

ДОКЛАД ОТНОСНО ОСНОВНИТЕ ПРАВА — 2022 г.

През 2021 г. отбелязахме както напредък, така и неуспехи по отношение на защитата на основните права. В Доклада относно основните права (2022 г.) на FRA е извършен преглед на важните развития в областта, като са посочени както постиженията, така и областите, които все още пораждаат загриженост. В настоящата публикация са представени становищата на FRA относно основните промени в обхванатите тематични области и обзор на доказателствата в подкрепа на тези становища. По този начин е направен стегнат, но съдържателен преглед на основните предизвикателства в областта на основните права, пред които са изправени ЕС и държави членки.

СТАНОВИЩА НА FRA

1 [ФОКУС]

Социални права и равенство с оглед на възстановяването от пандемията от Covid-19

3

Прилагане и използване на хартата на национално равнище

6

Равенство и недискриминация

9

Расизъм, ксенофобия и свързани с тях прояви на нетърпимост

12

Равенство и приобщаване на ромите

15

Убежище, визи, миграция, граници и интеграция

17

Информационно общество, неприкосновеност на личния живот и защита на данните

20

Права на детето

23

Достъп до правосъдие

25

Тенденции при прилагането на Конвенцията за правата на хората с увреждания



Текстът е завършен през април 2022 г.

Нито Агенцията на Европейския съюз за основните права, нито което и да е лице, действащо от името на Агенцията носят отговорност за начина, по който би могла да бъде използвана съдържащата се в настоящата публикация информация.

Люксембург: Служба за публикации на Европейския съюз, 2022 г.

Print	ISBN 978-92-9461-808-5	ISSN 2467-2378	doi:10.2811/529353	TK-AM-22-001-BG-C
PDF	ISBN 978-92-9461-779-8	ISSN 2467-2602	doi:10.2811/068130	TK-AM-22-001-BG-N

© Агенция на Европейския съюз за основните права, 2022 г.

Възпроизвеждането е разрешено, при условие че се посочи източникът.

За използването или възпроизвеждането на снимки или други материали, за които Агенцията на Европейския съюз за основните права (FRA) не е носител на авторското право, трябва да се поиска разрешение директно от носителите на авторските права.

Снимки:

Корица (от горе надолу): © BGStock72/Adobe Stock; myboys.me/Adobe Stock; Lazyllama/Adobe Stock

Страница 1: © Rob/Adobe Stock

Страница 2: © BGStock72/Adobe Stock

Страница 2: © RioPatuca Images/Adobe Stock

Страница 3: © FRA

Страница 4: © AlexImx/Adobe Stock

Страница 4: © Bluedesign/Adobe Stock

Страница 6: © Aleksander Kalka/NurPhoto/Getty Images

Страница 7: © Mangostar/Adobe Stock

Страница 8: © Ananass/Adobe Stock

Страница 9: © myboys.me/Adobe Stock

Страница 9: © dusanpetkovic1/Adobe Stock

Страница 10: © Ton Koene/Alamy Stock Photo

Страница 11: © Fizkes/Adobe Stock

Страница 12: © Birute/iStock

Страница 13: © FRA

Страница 14: © Philippe Huguen/AFP/Getty Images

Страница 15: © Jacopo/Adobe Stock

Страница 15: © BalkansCat/iStock

Страница 16: © Elmar Gubisch/Adobe Stock

Страница 16: © Henry-Martin Klemt/Adobe Stock

Страница 17: © Jirsak/Adobe Stock

Страница 17: © Gorodenkoff/Adobe Stock

Страница 18: © Vitalii Vodolazsky/Adobe Stock

Страница 19: © Michael Traitov/Adobe Stock

Страница 20: © New Africa/Adobe Stock

Страница 20: © Ralf Geithe/Adobe Stock

Страница 21: © Jenny Matthews/Getty Images

Страница 22: © Emin Ozkan/Adobe Stock

Страница 23: © Jirsak/AdobeStock

Страница 24: © AJ_stock_photos/Adobe Stock

Страница 24: © Corgarashu/Adobe Stock

Страница 25: © Chansom Pantip/Adobe Stock

Страница 26: © Jenny Sturm/Adobe Stock

Страница 27: © Seventyfour/Adobe Stock

Страница 28: © Nathaphat Nampix/Adobe Stock

СОЦИАЛНИ ПРАВА И РАВЕНСТВО С ОГЛЕД НА ВЪЗСТАНОВЯВАНЕТО ОТ ПАНДЕМИЯТА ОТ COVID-19

Пандемията от COVID-19 засегна упражняването на социалните права от хората, макар и не в еднаква степен. Големи групи от населението в ЕС са изправени пред прекомерна смъртност, повишен риск от бедност, ограничения в заетостта, липса на достъп до цифрова инфраструктура, ограничен достъп до здравеопазване, грижи за децата, образование и обучение, ограничения на участието в обществото и напрежение в равновесието между професионалния и личния живот.

ЕС реагира с бързи действия от страна на Европейската комисия и няколко агенции, включително Европейския център за профилактика и контрол върху заболяванията, който предоставя подробен седмичен анализ на епидемиологичната обстановка, и Европейската агенция по лекарствата, която извършва оценки на лечението и ваксините срещу COVID-19. Освен това за смекчаване на социалното въздействие на пандемията на държавите членки бяха предоставени 723,8 млрд. евро чрез Механизма за възстановяване и устойчивост. В резултат на това държавите членки предложиха над 850 мерки за подобряване на упражняването на социалните права при възстановяването от пандемията.

В хода на изпълнението на тези мерки трябва систематично да бъде наблюдавано спазването на основните права, за да се гарантира, че те се прилагат ефективно и ефикасно и при зачитане на правата на хората. Същевременно държавите членки като цяло не включват уставни органи с мисия в областта на правата на човека в наблюдението на ефективността на мерките, приети с цел насърчаване на социалните права в техните планове за възстановяване и устойчивост.

Ангажиментът на ЕС към социалните права се корени в правния ред на Съюза, както показват членове 4, 9 и 151 от Договора за функционирането на Европейския съюз и член 3 от Договора за Европейския съюз, както и дял IV относно солидарността от Хартата на основните права на ЕС.

През 2021 г. ЕС и неговите държави членки реагираха на пандемията от COVID-19 с подновен ангажимент за реализиране на „социална Европа“, доказателство за което са социалната среща на върха в Порто и планът за действие към Европейския стълб на социалните права. Регламентът за създаване на Механизъм за възстановяване и устойчивост (2021/241) съответства на правните и политическите ангажименти на Съюза и изисква от държавите членки да пояснят как националните им планове за възстановяване и устойчивост ще допринесат за прилагането на Европейския стълб на социалните права. Регламентът включва и позовавания на основните права, например по отношение на защитата на данните, опазването на околната среда и равенството.



СТАНОВИЩЕ 1.1 НА FRA

ЕС и неговите държави членки следва да насърчават социалните права на хората в уязвимо положение, които бяха най-силно засегнати от пандемията, чрез отпускане на средства от Механизма за възстановяване и устойчивост в съответствие с всички съответни правни задължения и политически ангажименти. Държавите — членки на ЕС, следва да коригират финансираните мерки, ако се установи, че те не са достатъчно ефективни решения за социалните уязвимости на хората.



ЕС предостави на държавите членки 723,8 млрд. евро чрез механизма, включително за справяне със социалните щети, нанесени от пандемията. По този начин механизмът показва ангажимента на Съюза за изграждане на по-справедлива, приобщаваща и социална Европа. Той даде възможност на държавите членки да предложат над 850 мерки, в резултат на които да се съдейства за социалното и териториалното сближаване и да се допринесе за упражняването на социалните права. Тези мерки са насочени към редица социални уязвимости сред различни групи от населението в ЕС, включително жени, деца и младежи в уязвимо положение, лица с увреждания, възрастни хора, ромското население и хората с несигурни условия на труд.

В общи линии държавите членки включиха в своите национални планове за възстановяване и устойчивост мерки за подобряване на качеството на образованието, възможностите за заетост и интеграцията на пазара на труда. Някои от тях са насочени специално към децата и младежите. Други са свързани с реформи в системите за социална сигурност и социалните системи, а други – с подобряването на достъпа до здравно обслужване и дългосрочни грижи.

СТАНОВИЩЕ 1.2 НА FRA

ЕС и неговите държави членки следва да гарантират, че средствата от Механизма за възстановяване и устойчивост не се използват по начин, който е несъвместим с Хартата на основните права на ЕС или с Конвенцията за правата на хората с увреждания (КПХУ). Европейската комисия и държавите – членки на ЕС, следва да въведат ефективни механизми за наблюдение на спазването на основните права във връзка с механизма. Препоръчително е компетентните органи на държавите членки да включат в този процес провеждането на систематични и пълноценни консултации със своите уставни органи в областта на правата на човека и равенството. Това би могло да включва искане на тяхното становище относно въвеждането на системи за гарантиране на спазването на Хартата на основните права на ЕС и на задълженията, произтичащи от КПХУ. Държавите – членки на ЕС, биха могли също така да обмислят включването на уставни органи в областта на правата на човека в оценките на въздействието на мерките за възстановяване върху основните права.

Публичните средства, включително фондовете на ЕС, имат ключова роля за гарантиране на защитата на основните права, включително на социалните права. Това важи с особена сила по-специално когато съответните органи гарантират, че не се финансират дейности, които са несъвместими с основните права. За целта е необходим ефективен мониторинг на използването на средствата на практика.

В регламента за създаване на механизма се предвижда държавите членки да докладват два пъти годишно в контекста на европейския семестър за постигнатия напредък в изпълнението на плановете им за възстановяване и устойчивост (член 27). Същевременно регламентът не съдържа мерки за гарантиране на наблюдението на спазването на основните права при извършването на разходите, сравними с тези в Регламента за общоприложимите разпоредби, нито по отношение на създаването на националните механизми за мониторинг, нито за включване в тези механизми на национални уставни органи с мисия в областта на правата на човека или равенството.

Някои държави членки предлагат в плановете си мерки, които могат да породят загриженост относно съвместимостта с Хартата на основните права на ЕС или Конвенцията за правата на хората с увреждания. Например използването на фондове от механизма за целите на обновяването или изграждането на институции за хора с увреждания може да противоречи на член 19 от КПХУ относно самостоятелния живот и включването в общността.



2

ПРИЛАГАНЕ И ИЗПОЛЗВАНЕ НА ХАРТАТА НА НАЦИОНАЛНО РАВНИЩЕ

Съветът изрази пълната си ангажираност със стратегията на Европейската комисия за укрепване на прилагането на Хартата на основните права в ЕС. В 10-годишната стратегия и в заключенията на Съвета се поставя основен акцент върху прилагането на хартата на национално равнище, като се подчертава значението на националните участници.

Както показват събраните през 2021 г. доказателствени данни, съдилищата, парламентите, правителствата и други органи на национално равнище продължават да използват хартата, която се цитира в съдебни решения, оценки на въздействието и парламентарни дебати. Има само няколко примера за политически инициативи, насочени към подобряване на обучението във връзка с хартата. Досега обаче националните органи изглеждат не изпълняват стратегията на Комисията и заключенията на Съвета посредством координирано и дългосрочно планиране. Но определянето на национални звена за връзка по въпросите на хартата може да означава, че през 2022 г. може да има по-явен напредък.



Равнището на ЕС

В началото на март 2021 г. Съветът на Европейския съюз прие заключенията относно укрепването на прилагането на Хартата на основните права на ЕС (хартата). Тези заключения имат потенциала да допринесат за по-доброто прилагане на хартата на национално равнище и по този начин — за по-добрата защита на основните права в държавите — членки на ЕС. Съветът призовава за повече обучение, повишена осведоменост, по-добри правила за законотворчеството, повече обмен на опит и практики във връзка с прилагането на хартата, строги условия за фондовете на ЕС във връзка със спазването на хартата, по-голяма координация по въпроси във връзка с хартата, укрепване на националните институции по правата на човека (НИПЧ) и по-тясно сътрудничество с гражданското общество.

Стратегията на Европейската комисия за хартата предизвиква също реакции от страна на Комитета на регионите и Европейския икономически и социален комитет. Те подчертават значението на участието съответно на представители на регионите и на гражданското общество. Европейският парламент подчерта значението на наблюдението на прилагането на всички права, произтичащи от хартата.



СТАНОВИЩЕ 2.1 НА FRA

Институциите на ЕС следва да използват съответните си политически документи, приети през 2021 г., като критерии в бъдещите си усилия за гарантиране на пълното прилагане на хартата. За всеки преглед на прилагането на тези политически документи е необходимо редовно събиране на данни, информация и опит от съответните национални и местни участници.

Например Съветът би могъл да използва основните области, посочени в заключенията му от 2021 г., свързани с хартата, като еталонна рамка, когато изготвя в бъдеще бележките си относно прилагането на Хартата на основните права. При изготвянето на тези годишни заключения с последващи наблюденията относно хартата Съветът би могъл да предвиди организирането на интерактивен и основан на доказателствени данни обмен в съответната работна група на Съвета с цел насърчаване на взаимното учене, като се ангажират и националните звена за връзка по въпросите на хартата.

По примера на агенциите в областта на правосъдието и вътрешните работи, агенциите и органите на ЕС биха могли да предвидят извършването на редовни оценки относно това как да бъде доразвито тяхното участие в прилагането и насърчаването на правата по хартата.



В обновения портал за електронно правосъдие, който Европейската комисия предоставя, започна редовното събиране на перспективни практики в прилагането на хартата. Деветте агенции в областта на правосъдието и вътрешните работи проведоха втория годишен обмен на мнения относно хартата, като обсъдиха различни мерки, въведени за гарантиране и насърчаване на прилагането на хартата в рамките на съответните им компетенции.

Всички тези документи и разработки на равнището на ЕС от 2021 г. са добра основа за по-нататъшно развитие.



СТАНОВИЩЕ 2.2 НА FRA

Държавите — членки на ЕС, които още не са създали звена за връзка по въпросите на хартата, както е предвидено в стратегията за нея, следва да го направят скоро, за да се съдейства за координираното и ефективно прилагане на стратегията за хартата.

Държавите — членки на ЕС, следва да обмислят прилагането на стратегията на Европейската комисия за хартата и заключенията на Съвета на Европейския съюз чрез структуриран процес, основан на конкретни цели, междинни етапи и срокове. Това би могло да се осъществи под формата на специален план за действие по прилагането на хартата или чрез конкретно позоваване на хартата в съществуващите планове за действие или стратегии.

Държавите — членки на ЕС, следва да разгледат възможността за оценка на нивото на експертния опит в областта на хартата, който предоставят в рамките на професионалното обучение за бъдещи и практикуващи съдии, прокурори и други юристи, с цел разработването на мерки за преодоляване на евентуални недостатъци в това отношение, като се основават на съществуващия експертен опит на националните и международните институции за обучение и използват наличните на международно равнище инструменти като разработените от FRA.

Национално равнище

През 2021 г. беше поставен силен акцент върху националното равнище на управление, както е видно от заключенията на Съвета. Тази тенденция се основава на стратегията за хартата от 2020 г., в която Европейската комисия прикани държавите членки да предприемат конкретни стъпки, например за създаване на звена за връзка в националните администрации, за адаптиране на процедурите относно оценките на въздействието и правния контрол, за гарантиране, че управлението на средствата от ЕС се наблюдава от комисии с достатъчно експертен опит в областта на хартата, или за създаване или укрепване на НИПЧ. Освен това Съветът прикани държавите членки да разширят свързаните с хартата мерки на политиката в областта на обучението, повишаването на осведомеността или насърчаването на благоприятна и безопасна среда за организациите на гражданското общество и защитниците на правата.

Постигането на резултати по всички тези измерения изисква промяна в културата в областта на основните права на национално равнище. Практиката в областта на основните права продължава да бъде съсредоточена върху националното конституционно право и ЕКПЧ, както показват доказателствени данни от съдебни дела, но също и от обосноваването с аргументи във връзка с основните права, извършвано в контекста на нормотворчеството. Това показва, че добавената стойност на хартата все още не се използва в достатъчна степен и че взаимодействието между хартата и националното право и между хартата и ЕКПЧ все още не е достатъчно застъпено в стандартните учебни програми.



В допълнение към това на национално равнище се полагат само едва видими усилия за изпълнение на стратегията за хартата в структуриран процес с конкретни цели, междинни етапи и срокове. Създаването на звена за връзка по въпросите на хартата е важна първа стъпка в тази посока, тъй като те могат да направляват или подпомагат процеса на изпълнение на стратегията за хартата. Досега обаче само половината от държавите членки са определили свои звена за връзка по въпросите на хартата.

Местно равнище

По отношение на местното равнище на управление следва да се припомни, че хартата „се прилага [...] към регионалните и местните власти, както и към обществените организации, когато те прилагат правото на Съюза“ (вж. „Разяснения“, член 51, *Официален вестник на Европейския съюз* С 303, 14.12.2007 г., стр.17). Правителствата следва да споделят помежду си опит и практики, за да осигурят възможности за взаимно учене.

През 2021 г. Европейската комисия откри раздел на европейския портал за електронно правосъдие, в който държавите членки могат да обменят добри практики в прилагането и осведомеността относно хартата, включително на местно равнище. Досега обаче те не са използвали портала много за тази цел.

Понятието „местен“ е използвано в стратегията на Европейската комисия за хартата 17 пъти. В стратегията се предвижда не само обмен на добри практики по хартата на местно равнище и насърчаване на благоприятна и безопасна среда за организациите на гражданското общество и защитниците на правата на човека на местно равнище, но от държавите членки се изисква също така да предоставят достатъчно насоки на местно равнище, така че местните органи да могат да изпълняват задълженията си по хартата. В стратегията е отбелязан и потенциалът на местните организации за повишаване на осведомеността относно правата на хората и това какво могат да направят, ако правата им бъдат нарушени.

В заключенията на Съвета, приети през март 2021 г., се подчертава и ролята на регионалните и местните администрации, включително държавните служители, „за интегрирането на хартата и гарантирането на спазването на основните права при изготвянето на политики, както и за изграждането на култура на основните права на всички равнища на изпълнителната власт“.

Същевременно местните администрации не са добре запознати с хартата съгласно **анализа на FRA на данните от консултациите**, проведени от Европейската комисия при изготвянето на стратегията за хартата. Потенциалът на местното равнище за по-добра защита на основните права и насърчаване на спазването им е несъмнен. Например през 2021 г. FRA предложи рамка, която има за цел да насърчи повече градове в ЕС да се превърнат в градове на правата на човека и да спомогне за развиването на местна култура на правата.



СТАНОВИЩЕ 2.3 НА FRA

Държавите — членки на ЕС, следва да обсъдят новата стратегия за хартата с местните и регионалните власти и да проучат как последните биха могли най-добре да допринесат за утвърждаването на основните права и хартата.

Местните и регионалните органи следва да гарантират, че хартата се взема под внимание в техните инструменти, процедури и политики. Новите национални звена за връзка по въпросите на хартата следва да бъдат информирани за съществуващите местни практики, за да се гарантира, че те могат да обменят такива практики и опит с други държави членки — например чрез европейския портал за електронно правосъдие.

Градовете биха могли да обмислят възможността да се превърнат в „градове на правата на човека“ и да обръщат по-голямо внимание на аспектите, свързани с основните права в своята работа, програми и дейности. В това отношение би могла да бъде полезна предложената от FRA рамка за укрепване на правата на местно равнище.

Комитетът на регионите би могъл да разгледа възможността за периодично предоставяне на форум за обмен на опит и перспективни практики във връзка с хартата.

3

РАВЕНСТВО И НЕДИСКРИМИНАЦИЯ



През 2021 г. се отбеляза 21-годишнината от прилагането на директивите на ЕС в областта на равенството. По този повод бе направен преглед на постиженията и пропуснатите възможности и бяха извършени оценки за прилагането на законодателството, но най-вече бяха обмислени следващите стъпки, които да бъдат предприети. Тази година акцентът в тази глава на доклада е върху дискриминацията срещу ЛГБТИ лица и дискриминацията срещу граждани на ЕС на основата на тяхната националност.

Нарушаването на правата на ЛГБТИ лицата в някои държави членки, както и увеличаването на свързаните с тях престъпления от омраза и инциденти с враждебна реч — което може да е отражение на реално нарастване на инцидентите, както и на повишена готовност за съобщаването им — предизвикаха реакцията на няколко международни институции. Успоредно с това в международната и националната съдебна практика се наблюдава нарастващо признаване на семейните права на еднополови двойки и хомосексуални родители.

Налице са някои доказателства, че върху граждани на ЕС е упражнена дискриминация въз основа на националност в различни области на живота, но по този въпрос са събрани малко данни.

През 2021 г. някои от мерките за справяне с пандемията от коронавирус 2019 (COVID-19) засегнаха неблагоприятно ЛГБТИ лицата, а гражданите на ЕС се сблъскаха с някои проблеми при пресичането на граници на ЕС и при получаването или регистрирането на ваксинациите им.

Тази година акцентът в тази глава на доклада е върху дискриминацията срещу ЛГБТИ лица и дискриминацията срещу граждани на ЕС на основата на тяхната националност.

СТАНОВИЩЕ 3.1 НА FRA

По отношение на планираната законодателна инициатива относно признаването на родителските права и свързаните с това мерки Европейската комисия следва да предостави на държавите членки съответната рамка и допълнителни насоки с цел гарантиране на взаимното признаване на родителските права на еднополовите двойки.

Държавите — членки на ЕС, следва да прилагат мерките, включени в стратегията на ЕС за равнопоставеност на ЛГБТИК, чрез разработване на национални планове за действие и стратегии и чрез засилване на правната защита на ЛГБТИК лицата срещу насилие и реч на омразата.



През 2021 г. в международната и националната съдебна практика и законодателство се наблюдава нарастващо признаване на семейните права на еднополови двойки и хомосексуални родители. Същевременно взаимното признаване на родителските права на двойки от един и същ пол между държавите членки все още е трудно предвид различията между държавите от ЕС по отношение на обхвата на правното признаване на еднополовите двойки и техните семейни права (по отношение на осиновяването, заместващото майчинство или асистираната репродукция). Това създава правна несигурност и нарушава не само правото на свободно движение, но и правото на семеен живот, когато се отказва признаване на семейните връзки между родители и деца, законно установени в друга държава.

Европейската комисия признава, че различията в правилата на държавите членки относно родителските права и липсата на стълкновителни норми на ЕС в това отношение могат да предизвикат трудности за семействата при пресичането на граници в рамките на ЕС. Разглежда се законодателна инициатива за трансгранично признаване

на родителските права между държавите – членки на ЕС. Предложението ще установи общи стълкновителни норми и общи разпоредби относно признаването на съдебни решения относно родителски права. Въпреки че материалното право в областта на родителските права попада в компетенциите на правото на държавите членки, ЕС може да приема мерки в областта на семейното право, които имат трансгранично значение съгласно член 81, параграф 3 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС).

Трансграничното признаване на родителски права е особено затруднено за еднополовите родители поради различията в правните рамки на държавите членки. Това нарушава правото на зачитане на семейния живот и правата на детето, както и правата на детето, произтичащи от гражданството на ЕС.

Съдът на ЕС признава семейните връзки между еднополови родители и тяхното дете в делото *V.M.A./Столична община*. Той припомня, че държавите членки могат да се основават на дерогация от задълженията си съгласно правото на ЕС в областта на свободното движение само ако не нарушават основните права съгласно Хартата на основните права (хартата). В заключение Съдът определя, че ако детето бъде лишено от отношенията си с единия от родителите си при упражняване на правото си на свободно движение или ако упражняването на това право на практика е невъзможно или прекомерно затруднено, тъй като родителите му са от един и същи пол, това би представлявало нарушение на член 7 (правото на зачитане на семейния живот) и член 24 (правата на детето) от хартата. Съдът подчертава, че задължението за признаване на връзката родител–дете в контекста на свободното движение не накърнява националната идентичност и компетентност.

Освен това мерките за ограничаване на пандемията, включително локдауните и ограниченията за влизане в държавите членки, засегнаха непропорционално партньори и деца на ЛГБТИК лица, както и младежите ЛГБТИК в няколко държави членки. Те доведоха до увеличаване на домашното насилие, словото на омразата и престъпленията от омраза, както и до ограничен достъп до психологическа помощ и здравно обслужване.

В този контекст стратегията на ЕС за равнопоставеност на ЛГБТИК придобива още по-голямо значение. В нея се определят целенасочени действия по четири основни стълба: борбата с дискриминацията, гарантирането на безопасността, изграждането на приобщаващи общества и призоваването към равенство на ЛГБТИК. Както е обявено в стратегията, през 2021 г. Комисията създаде подгрупа по въпросите на равнопоставеността на ЛГБТИК в рамките на **групата на високо равнище на ЕС по въпросите на недискриминацията, равенството и многообразието**, която да подкрепя и наблюдава напредъка в държавите членки по отношение на правата на ЛГБТИК, включително разработването на национални планове за действие.



Няколко държави членки приеха национални планове за действие, насочени към борба с дискриминацията като цяло, които включват правата на ЛГБТИК лицата. Други разработиха планове за действие, специално насочени към равнопоставеността на ЛГБТИК. Тези планове за действие, които вече са препоръчани в Списъка с действия за периода 2015–2019 г. за постигане на напредък по отношение на равнопоставеността на ЛГБТИ, са необходими с цел признаване на специфичните потребности на ЛГБТИК лицата от закрила на техните права и въвеждане на конкретни мерки.

СТАНОВИЩЕ 3.2 НА FRA

Държавите — членки на ЕС, следва да гарантират, че нито един законодателен акт или административна практика не водят до дискриминация на гражданите на ЕС, а в определен контекст — и на членовете на техните семейства, основаваща се на националност, в рамките на приложното поле на правото на ЕС. Редовното събиране на данни и опит ще осигури полезна информация в това отношение.

Европейската комисия следва да засили помощта, предоставяна на държавите членки за обмен на информация и повишаване на осведомеността по отношение на предотвратяването на дискриминацията на граждани на ЕС въз основа на националност.



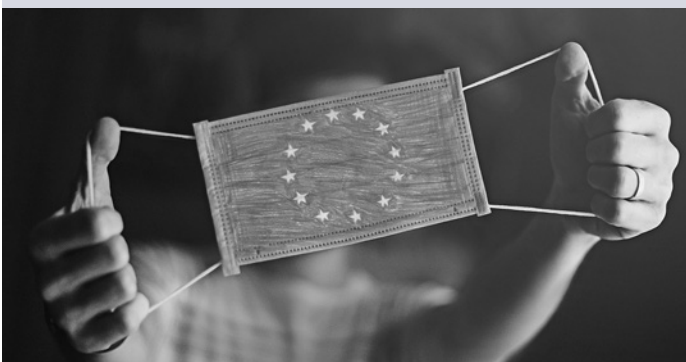
Дискриминацията срещу граждани на ЕС на основата на националност може да създаде пречки пред свободното движение, дори ако не е пряко свързана с прилагането на законодателството в областта на свободното движение.

Както член 18 от ДФЕС, така и член 21, параграф 2 от хартата предвиждат, че в приложното поле на правото на Съюза се забранява всякаква дискриминация, основана на гражданство. Тази забрана има пряко правно действие както хоризонтално, така и вертикално. Това означава, че при определени обстоятелства физическите лица могат да се позовават на нея в искове както срещу частни субекти, така и срещу държавни органи.

В член 24, параграф 1 от Директивата за свободното движение (2004/38/ЕО) се потвърждава основния ангажимент към принципа на равно третиране на гражданите на ЕС, изразен в Договорите: „всички граждани на Съюза, които пребивават въз основа на настоящата директива на територията на приемащата държава членка, се ползват с третиране, еднакво с третирането на гражданите на тази държава членка в рамките на обхвата на приложение на Договора. Това право се разпростира и включва членовете на семейството, които не са граждани

на държава членка и които имат право на пребиваване или постоянно пребиваване.“ Член 4 от Директивата за осигуряване на изпълнението относно свободното движение на работници (2014/54/ЕС) задължава държавите членки да определят органи за насърчаване, анализ, наблюдение и подкрепа на равното третиране на работниците на Съюза и членовете на техните семейства без дискриминация, основаваща се на гражданство, но също и без необосновани ограничения или пречки пред правото им на свободно движение.

Гражданите на ЕС и членовете на техните семейства все още са обект на дискриминация въз основа на националност в различни области, включително данъчното облагане, правото на упражняване на професия и достъпа до стоки и услуги, включително здравни услуги или социални придобивки, според данни от проучването на FRA от 2021 г. По време на пандемията от COVID-19 някои мерки, включително въвеждането на планове за ваксинация или ограничения за пътуване, оказаха отрицателно въздействие върху гражданите на ЕС от други държави членки. Въпреки че дискриминацията на основание гражданство не изглежда широко разпространена в сравнение с дискриминацията на други основания, няма достатъчно данни за нея. Не е налице и адекватна информираност за случаите на такава дискриминация, въпреки че гражданството на ЕС е един от стълбовете на интеграцията в ЕС, както Съдът на ЕС многократно е изтъквал и както се отбелязва в изготвяните на всеки три години доклади на Комисията относно гражданството.



4

РАСИЗЪМ, КСЕНОФОБИЯ И СВЪРЗАНИ С ТЯХ ПРОЯВИ НА НЕТЪРПИМОСТ

Расистките престъпления от омраза и словото на омразата продължиха в целия ЕС през 2021 г. Мигрантите и етническите малцинства, включително ромите, евреите, мюсюлманите и азиатците, продължават да бъдат обвинявани за пандемията от коронавируса 2019 (COVID-19).

Европейската комисия предприе решителни стъпки за прилагане на действащото законодателство на ЕС, като започна производства за установяване на неизпълнение на задължения срещу 11 държави — членки на ЕС, за неправилно и непълно транспониране в националното законодателство на Рамковото решение относно расизма и ксенофобията. Тя също така призова държавите членки да прилагат по-добре разпоредбите на Директивата за расовото равенство.

В съответствие с ангажиментите на равнището на ЕС за борба с расизма държавите членки приеха национални планове за действие срещу расизма и продължиха да укрепват мерките за преодоляване на пропуските в данните и за разработване на структури и процеси за ефективно докладване на расистки инциденти.

С Рамковото решение относно расизма и ксенофобията (2008/913/ПВР) се установява общ наказателноправен подход към форми на расизъм и ксенофобия, които представляват изказвания, проповядващи вражда и омраза, и престъпления от омраза. През 2021 г. Европейската комисия започна производства за установяване на неизпълнение на задължения срещу 11 държави членки за неправилно и непълно транспониране в националното законодателство на Рамковото решение относно расизма и ксенофобията. Европейският съд по правата на човека (ЕСПЧ) и националните върховни съдилища са определили граници по отношение на използването на свободата на словото за оправдаване на изказвания, проповядващи вражда и омраза, и подбуждане към омраза.

През 2021 г. расизмът продължи да поражда сериозни предизвикателства в целия ЕС. Проявите на расистки престъпления от омраза и реч на омразата продължават, както показват официалните и неофициалните доклади. Освен това по време на пандемията международни и национални организации по правата на човека изразиха загриженост относно нарастващия процент на изказванията онлайн, често от страна на медии или политици, проповядващи вражда и омраза, насочени към мигранти и етнически малцинства.



СТАНОВИЩЕ 4.1 НА FRA

Държавите — членки на ЕС, следва да транспонират в пълнота и правилно разпоредбите на Рамковото решение на Съвета относно борбата с расизма и ксенофобията. Това включва предприемането от държавите членки на мерки с цел гарантиране, че расистките и ксенофобските мотиви ще бъдат считани за утежняващо вината обстоятелство или, като алтернатива, че съдилищата ще вземат предвид този мотив при определянето на наказанията.



СТАНОВИЩЕ 4.2 НА FRA

Държавите — членки на ЕС, следва значително да подобрят ефективността на своите мерки и институционалните си договорености за пълно прилагане на разпоредбите на Директивата за расовото равенство, по-специално по отношение на ефективните, пропорционални и възпиращи санкции в случай на нарушаване на задълженията, както това се изисква в Директивата за расовото равенство. Това може да допринесе за намаляване на пречките, с които се сблъскват етническите малцинства и мигрантите, когато се опитват да получат достъп до образование, заетост, стоки и услуги, включително жилищно настаняване, и социална закрила.

В член 21 от Хартата на основните права на ЕС се забранява всяка форма на дискриминация, основана на етнически произход или раса. По аналогичен начин в Директивата за расовото равенство (2000/43/ЕО) се забранява всяка форма на дискриминация въз основа на етнически произход или раса при достъпа до образование, наемане на работа, услуги, включително жилищно настаняване, и социална закрила, включително здравеопазване. Двадесет и една години след приемането на Директивата за расовото равенство редица държави членки все още не прилагат в пълнота разпоредбите в нея, както показват докладите на Европейската комисия и на международни организации за наблюдение на правата на човека.

Комисията продължи производствата за установяване на неизпълнение на задължения срещу държави членки, които дискриминират ромски деца в системата на образованието. През 2021 г. етническите малцинства, включително мигрантите, продължават да са подложени на дискриминация и институционален расизъм в различни области на живота, както разкриват проучвания и анкети по въпросите на дискриминацията. В ЕС продължава да съществува дискриминационно профилиране въз основа на етническа принадлежност, както свидетелстват доклади на наблюдаващите организации.



СТАНОВИЩЕ 4.3 НА FRA

Препоръчително е държавите — членки на ЕС, да разработят специализирани национални планове за действие или стратегии за борба с расизма, расовата дискриминация, антисемитизма, ксенофобията и свързаните с тях прояви на нетърпимост. Националните усилия следва да се основават на общите ръководни принципи за националните планове за действие за борба с расизма и да се ръководят от тях, както и да гарантират участието и сътрудничеството със съответните партньори и ОГО. Държавите членки следва да гарантират, че при разработването, изпълнението и мониторинга на националните планове за действие за борба с расизма всички действия ползват за информация и се основават на надеждни данни за равенството.

През 2021 г. ЕС започна да полага основите за изпълнение на ангажиментите, поети в първия план за действие на ЕС за борба с расизма. По-специално групата на високо равнище на ЕС за борба с расизма, ксенофобията и други форми на нетърпимост прие общи ръководни принципи за националните планове за действие за борба с расизма.

Предприетите действия на национално равнище са в основата на по-широките усилия на ЕС. Някои държави членки приеха национални планове за действие за борба с расизма за първи път през 2021 г. Предвид различията в националните условия, други включиха мерки за борба с расизма в по-широкообхватни политики за недопускане на дискриминация или разработиха стратегии, насочени към конкретни форми и прояви на расизъм като стратегии за борба с антисемитизма.

Въпреки известно положително развитие в посока към преодоляване на пропуските в данните на национално равнище, в целия ЕС като цяло липсват данни за случаите на расизъм и дискриминация въз основа на раса или етнически произход. Липсата на надеждни и изчерпателни данни възпрепятства резултатното разработване, изпълнение и мониторинг на плановете за действие за борба с расизма и не позволява на ЕС и държавите членки да наблюдават по ефективен начин състоянието в областта на равенството.



Констатациите от национални данни и данни на FRA за продължителен период от време показват значителни равнища на недостатъчно сигнализиране за случаи на дискриминация и основано на предразсъдъци насилие. Недостатъчното подаване на сигнали подкопава правата на жертвите да получават подкрепа и закрила и води до невъзможност за осигуряване на достъп до правосъдие за всеки при равни условия. То компрометира усилията на националните органи за разследване и наказване на престъпленията от омраза.

През 2021 г. групата на високо равнище на ЕС за борба с расизма, ксенофобията и други форми на нетърпимост прие ключови ръководни принципи за насърчаване на подаването на сигнали за престъпления от омраза. Тези принципи са с насоченост към жертвите и целят да осигурят рамка, която да направлява националните усилия за премахване на пречките пред подаването на сигнали, както и за създаване на структури и процеси, които подпомагат ефективното сигнализиране за престъпления от омраза. Редица държави членки докладват за целенасочени усилия за постигане на ефективни системи за подаване на сигнали като целево достигане до групи, изложени на риск от виктимизация в престъпления от омраза, и стъпки към засилено сътрудничество.



СТАНОВИЩЕ 4.4 НА FRA

Препоръчително е държавите — членки на ЕС, да прилагат ключовите ръководни принципи за насърчаване на подаването на сигнали, които принципи могат да послужат и като рамка за оценка за определяне на национални действия с цел разработване и прилагане на ориентиран към жертвите подход за подаването на сигнали за престъпления от омраза. Държавите членки следва да продължат усилията си за създаване на структури, които улесняват подаването на сигнали, като създаване на служби за сигнализиране на трети страни, както и изграждане на капацитет сред служителите на правоприлагащите органи за идентифициране и регистриране на потенциални престъпления от омраза. Те следва също така да засилят сътрудничеството си с организации на гражданското общество и организации за подкрепа на жертвите, като се ангажират със специални мерки за осведомяване, които да достигат до лицата, изложени на риск от виктимизация в престъпления от омраза.

5

РАВЕНСТВО И ПРИОБЩАВАНЕ НА РОМИТЕ



През 2021 г. Съветът на Европейския съюз прие своята препоръка относно равенството, приобщаването и участието на ромите. В нея се призовават държавите – членки на ЕС, да приемат национални стратегически рамки за ромите и да положат всички усилия за постигане на целите и задачите на новата стратегическа рамка на ЕС за ромите до 2030 г. ЕС и държавите членки разработиха няколко инициативи за включване на ромите и пътуващите общности (travellers) в изготвянето на стратегиите и се консултираха със съответни заинтересовани страни като организации по въпросите на равенството и национални институции по правата на човека.

ЕС интегрира приобщаването на ромите в няколко политически и законодателни документа. Същевременно повечето държави членки не са включили приобщаването на ромите в основните си национални стратегии и мерки в основни области на политиката като заетост, образование, здравеопазване и жилищно настаняване.

През 2021 г. основните права на ромите и travellers все още не се зачитат изцяло. Антициганизмът, дискриминацията, бедността и социалното изключване, както и престъпленията от омраза и изказванията, подбуждащи към омраза, продължават да засягат непропорционално голям брой роми и travellers в ЕС. Мерките за справяне с пандемията от коронавирус 2019 (COVID-19) утежиха тези проблеми.

На 12 март 2021 г. Съветът на Европейския съюз прие своята препоръка относно равенството, приобщаването и участието на ромите, като призова държавите членки да приемат национални стратегически рамки за ромите до септември 2021 г. Преди края на 2021 г. само 11 държави членки представиха своите преразгледани национални стратегии.

ЕС насърчава държавите членки да включат ромите и travellers във всички политически и юридически документи, за които може да се счита, че са в подкрепа и защита на уязвими групи. Новата стратегическа рамка на ЕС за ромите определя седем цели и свързани с тях задачи, които трябва да бъдат постигнати до 2030 г. Тя е съсредоточена върху борбата с антициганизма и дискриминацията и върху насърчаването на пълноценното участие и приобщаването на ромите чрез съчетаване на общи и целенасочени политики.

Повечето държави членки закъсняха в представянето на своите стратегии, често без да са взели предвид или да са извършили оценки на предходните си стратегии. Бяха положени повече усилия за провеждане на консултации с гражданското общество и организациите по въпросите на равенството, но няма достатъчно доказателствени данни за пълноценно участие на ромите и travellers в разработването и изпълнението на новите стратегии. Само 11 държави членки са създали национална платформа за ромите с цел по-ефективно включване на гражданското общество през 2021 г.



СТАНОВИЩЕ 5.1 НА FRA

Държавите — членки на ЕС, следва да дадат приоритет на прилагането на своите национални стратегически рамки за ромите. Те следва да включват конкретни и измерими цели, за да се гарантира ефективен мониторинг и събиране на данни. Държавите членки следва да вземат предвид перспективни практики в други държави от ЕС и да използват насоките, предоставени от FRA и работната група по въпросите на ромите. Държавите членки следва да насърчават изграждането на капацитет на ромските организации на гражданското общество и систематично да ги канят да участват в разработването, изпълнението и мониторинга на мерките за приобщаване на ромите.



СТАНОВИЩЕ 5.2 НА FRA

Държавите членки следва да предприемат мерки за справяне с дискриминационните нагласи спрямо ромите и travellers в правоприлагането. Тези мерки биха могли да включват обучение за специалисти в областта на правоприлагането и правосъдието въз основа на насоките, разработени от FRA, и инициативи за обучение от Агенцията на ЕС за обучение в областта на правоприлагането и FRA, както и инициативи за обучение от Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа и от Бюрото за демократични институции и права на човека. Държавите членки следва да гарантират, че случаите на полицейско насилие срещу роми се разследват бързо от независими органи и следва да съдействат на жертвите да подават сигнали за евентуални полицейски нарушения.

В член 21 от Хартата на основните права на ЕС се забранява дискриминацията, основана на етнически или социален произход, или на принадлежност към национално малцинство. От 2000 г. насам правото на ЕС (Директива за расовото равенство, 2000/43/ЕО) насърчава равното третиране и забранява пряката и непряката дискриминация.

В своя доклад за основните права от 2021 г. FRA призова държавите — членки на ЕС, да приемат необходимите мерки за предотвратяване и премахване на дискриминационните нагласи сред полицейските служители. Там също така се призовават правоприлагащите органи да дадат конкретни, практически и готови за прилагане насоки за справяне с дискриминационното етническо профилиране от страна на полицейски служители. Тези насоки следва да бъдат включени в стандартните оперативни процедури и кодекси за поведение и следва систематично да се съобщават на служителите на първа линия.

Етническото или расовото профилиране от страна на полицията срещу хора, възприемани като роми или travellers, все още е широко разпространено, а отрицателните случаи на подобни полицейски действия подкопават доверието в публичните органи, както показва проучването на FRA, публикувано през 2021 г. През 2021 г. в две държави членки бяха докладвани два довели до смърт инцидента с участието на мъже от ромски произход и полицейски органи. В доклада на Европейската комисия до Европейския парламент относно прилагането на Директивата за расовото равенство се определя изискване към държавите членки да публикуват данни относно жалбите, получени от полицията, инспекторатите и съдебната система.



6

УБЕЖИЩЕ, ВИЗИ, МИГРАЦИЯ, ГРАНИЦИ И ИНТЕГРАЦИЯ

Зачитането на основните права по външните граници продължава да бъде едно от най-сериозните предизвикателствата в областта на правата на човека в ЕС. Продължават твърденията за връщане обратно и насилие по границите. Същото важи и за смъртните случаи в морето и на сушата, както и за закъсненията при намирането на безопасно пристанище за мигранти, спасени в морето. Задържането, свързано с убежището и връщането продължава, включително като част от политики за засилено ограничаване на навлизането и изолация по границите.

ЕС работи по привеждането в действие на нови широкомащабни информационни технологични системи (ИТ) с включени гаранции за основните права, които се очаква да бъдат ефективно приложени.

В член 78, параграф 1 от ДФЕС и членове 18 и 19 от Хартата на основните права на ЕС се забранява *връщането* – т.е. връщането на лице, което е в опасност от преследване или тежки посегателства – и колективното експулсиране. В член 4 от хартата се забраняват изтезанията и другите форми на малтретиране. Това е абсолютно задължение, което не допуска изключения или дерогации.

Зачитането на основните права по границите продължава да бъде значимо предизвикателство в ЕС през 2021 г., с множество сигнали с твърдения за връщане обратно и полицейско насилие. Междувременно 3402 души са загинали по морските и сухопътните граници в опит да достигнат до ЕС, а хуманитарните спасителни лодки са били изправени пред заплахи и трудности при намирането на безопасно пристанище. Спасени мигранти и бежанци са оставяни да чакат в морето в продължение на дни и по-дълго, което излага на риск тяхната безопасност и физическа неприкосновеност.



СТАНОВИЩЕ 6.1 НА FRA

Държавите членки следва да предвидят създаването на ефективни и независими национални механизми за наблюдение на границите, наред с налични механизми за подаване на жалби, независимо от резултата от преговорите по предлаганите правила на ЕС в рамките на Пакта за миграцията и убежището. Държавите членки следва да гарантират, че твърденията за връщане обратно и малтретиране се разследват от компетентните органи своевременно и ефективно.





СТАНОВИЩЕ 6.2 НА FRA

Държавите членки следва да извършват оценка за всеки отделен случай относно възможността за използване на алтернативи на задържането. Когато прибегват до задържане като крайна мярка, държавите членки трябва да спазват всички гаранции, изисквани съгласно хартата и Европейската конвенция за правата на човека. На задържани, на които предстои връщане следва да се осигури достъп на практика до безплатна правна помощ, за да се даде възможност на лицата с висящо производство за връщане да упражнят правото си на ефективна съдебна защита съгласно член 47 от хартата и на достъп до правосъдие като цяло.

Въпреки че член 6 от Хартата, член 8, параграф 2 от преразгледаната Директива относно условията на приемане (2013/337/ЕС), член 15, параграф 1 от Директивата за връщането (2008/115/ЕО) и член 28, параграф 2 от Регламента „Дъблин“ изискват от държавите членки да разглеждат във всеки отделен случай приложимостта на мерки, които са по-леки от задържането, на практика рядко се използват алтернативи на задържането поради опасения от укриване.

През 2021 г. гаранциите за зачитане на основните права в контекста на задържането продължават да бъдат подкопавани от продължителни периоди на задържане, неподходящи условия на задържане, твърдения за малтретиране от страна на охраната, липса на индивидуална оценка за необходимостта и пропорционалността на лишаването от свобода и липса на разделение на уязвимите лица. Освен това някои държави членки ограничават достъпа до безплатна правна помощ.



СТАНОВИЩЕ 6.3 НА FRA

ЕС и държавите членки следва да увеличат усилията си за повишаване на осведомеността относно правата и наличните средства за правна защита на лицата, чиито данни се съхраняват в базите данни на широкомащабните информационни системи на ЕС, наред с въвеждането на ефективни механизми за надзор. Държавите членки следва да гарантират, че всички участващи служители получават задължително обучение в областта на основните права.

В член 8, параграф 2 от хартата, както и в правото на ЕС в областта на защитата на данните, се предвижда правото на достъп, коригиране и заличаване на съхранявани лични данни. Регламентите за създаване на оперативно съвместими широкомащабни бази данни на ЕС в областта на свободата, сигурността и правосъдието също гарантират това право. Функционирането и оперативната съвместимост на широкомащабните информационни системи на ЕС, които събират редица лични данни, имат важни последици за основните права, както се отбелязва в предишни изследвания на FRA.

Обучението на упълномощените служители е законово задължение съгласно повечето правни инструменти, уреждащи широкомащабните информационно-технологични системи и тяхната оперативна съвместимост. На равнището на ЕС CEPOL, eu-LISA и Frontex организираха през 2021 г. дейности за обучение с цел повишаване на познанията на компетентните органи относно техническите и стопанските аспекти

и последици от използването на системите. FRA допринася за това обучение с участие по аспектите на основните права.

7

ИНФОРМАЦИОННО ОБЩЕСТВО, НЕПРИКОСНОВЕНОСТ НА ЛИЧНИЯ ЖИВОТ И ЗАЩИТА НА ДАННИТЕ

През 2021 г. законодателните и политическите инициативи във връзка с новите технологии бяха насочени към управлението на рисковете, които поражда увеличаващата се цифровизация на всеки аспект на живота. В центъра на вниманието бяха ключови документи, свързани с изкуствения интелект (ИИ) и модериранието на онлайн съдържание. Извънредната обстановка във връзка с управлението на пандемията беше тест за действието на принципите за защита на данните на практика; както и разработването на мерки, свързани със сигурността.

В проекта за регламент за ИИ, публикуван през април 2021 г., беше направен първи опит за регулиране на сектора на ИИ, като същевременно бяха въведени гаранции за основните права. Институциите на ЕС и държавите членки работиха за постигане на споразумение относно обхвата и ограниченията на приемливото използване на ИИ. Успоредно с това правата на защита на данните и неприкосновеност на личния живот трябваше постоянно да бъдат отново потвърждавани по отношение на мерките за защита на физическите лица, както във връзка с пандемията, така и срещу престъпни дейности. Това е повторение на модела, установяван всяка година в докладите на FRA в областта на основните права от 2014 г. насам.



През 2021 г. експерти и представители на гражданското общество на равнището на ЕС и на национално равнище задълбочено обсъдиха включването на подходящи гаранции за основните права в проекта на законодателен акт на ЕС за изкуствения интелект (ИИ). Тези обсъждания продължават и преминават през няколко етапа, в които по различен начин се търсят решения на различни проблеми, свързани с основните права. Проектопредложението съдържа текстове за насърчаване спазването на основните права, но от Европейският комитет по защита на данните (ЕКЗД) и Европейският надзорен орган по защита на данните (ЕНОЗД), националните институции в областта на правата на човека, организации на гражданското общество (ОГО) и академични среди, наред с други, бяха установени общи проблеми. Примерите включват категорията на забранените приложения с ИИ и евентуалната необходимост от включване на допълнителни системи с ИИ, например частно оценяване на гражданите; разчитането във висока степен на самооценка на дружествата за случаите на високорискови приложения на ИИ; и необходимостта от укрепване на надзорните механизми и органи, натоварени с тази дейност.



СТАНОВИЩЕ 7.1 НА FRA

Законодателят на ЕС следва да гарантира, че бъдещият акт за ИИ ще зачита в пълнота основните права, като взема предвид, когато е целесъобразно, недостатъците, установени от ЕКЗД/ЕНОЗД, гражданското общество и други. По-специално законодателят на ЕС следва да гарантира, че обхватът на случаите на приложение в различните категории рискове е ясен и се предоставят достатъчно насоки и защита по отношение на спазването на основните права във връзка с разнообразния практически контекст. Разчитането на самооценка, макар и положителна първа стъпка, следва да бъде подкрепено с ефективен надзор от страна на независими органи, които разполагат с достатъчно ресурси и притежават необходимия експертен опит в областта на основните права.

СТАНОВИЩЕ 7.2 НА FRA

Институциите на ЕС и държавите членки, които регулират цифровите услуги, следва да гарантират, че се предотвратява както прекомерното, така и недостатъчното премахване на съдържание и че практиките на модерирание не са непропорционални, така че да не се нарушават правата на свобода на словото, свобода на информация и правото на недискриминация. С оглед на значението на основанията за доказателствени данни надзор за ефективното и зачитащо основните права модерирание на онлайн съдържание институциите на ЕС и държавите членки следва да гарантират, че съответната правна рамка дава възможност на академични експерти и експерти от гражданското общество да имат законен достъп до данни и да провеждат научни изследвания.

Разпространението на незаконно съдържание онлайн, включително изказвания, подбуждащи към омраза, е заплаха за основните права. В този контекст предложенията за регулиране на цифровите услуги на равнището на ЕС и на национално равнище са една перспективна тенденция. Както обаче подчертават няколко заинтересовани страни (ЕНОЗД, ЕКЗД, национални институции за защита на правата на човека, органите по защита на данните и организации на гражданското общество), регулирането на съдържанието и услугите, предоставяни онлайн, също поражда предизвикателства пред защитата на основните права като правото на неприкосновеност на личния живот и защита на данните, правото на свобода на словото и на информацията и правото на недискриминация (членове 7, 8, 11 и 21 от Хартата на основните права на ЕС).

Националните правни инициативи, както и проектът на законодателен акт за цифровите услуги, пораждат различни мнения и критики. Тяхното оценяване разкрива някои общи опасения. Сред тях са необходимостта да се гарантира, че мерките за ограничаване на онлайн съдържанието са пропорционални, както и значението на осигуряването на ефективни механизми за надзор.

Освен това научните изследвания са от решаващо значение, за да се разбере как онлайн съдържанието може да бъде модерирано без да се застрашава защитата на правата на потребителите. Това ще изисква достъп до данни относно функционирането на цифровите платформи по отношение на тяхното въздействие върху основните права. Някои големи платформи обаче не допуснаха външни експерти от ОГО да проведат през 2021 г. изследвания, свързани с основните права, като им отказаха достъп до свои данни.





Има добра воля за защита на гражданите от заплахи от различно естество, включително пандемията, незаконното съдържание онлайн и киберпрестъпността. За тази цел институциите на ЕС и държавите членки са приели или предвиждат законодателство, което може да е в нарушение на основни права, по-специално правата на неприкосновеност на личния живот и защита на данните (членове 7 и 8 от хартата).

Разработването на сертификатите за COVID-19 породи предизвикателства, свързани със защитата на данните, които бяха очертани от институциите по защита на данните и организации на гражданското общество в повечето държави членки. Въпреки наскоро регистрираната съдебна практика на ЕСПЧ относно масовото наблюдение и съдебната практика на Съда на ЕС относно съхраняването на данни държавите членки продължават да внасят законодателни предложения, насочени към засилване на наблюдението и съхраняването на данни, без да включват достатъчно гаранции за основните права. Макар защитата на здравето и сигурността на физическите лица да са легитимни цели, експертите изтъкват необходимостта от провеждане на подходящи проверки за необходимост и пропорционалност, за да се гарантира, че никоя мярка няма да доведе до нарушаване на правото на неприкосновеност на личния живот и защита на данните или на други основни права.



СТАНОВИЩЕ 7.3 НА FRA

Институциите на ЕС и държавите членки следва да гарантират, че всички нови правни инициативи, предложени с цел насърчване на сигурността на физическите лица, независимо дали в контекста на спешна необходимост или не, зачитат основните права. Конкретно правните мерки, приети в борбата с пандемията от COVID-19 или с цел укрепване на сигурността срещу национални заплахи, следва да осигуряват прилагането на подходящи гаранции за защита на правото на защита на данните и неприкосновеност на личния живот. Такива мерки следва да бъдат предвидени от закона, необходими и пропорционални в едно демократично общество. Независимите механизми за надзор следва да гарантират, че спазването на тези мерки се контролира редовно. Физическите лица следва да могат да подават жалби срещу такива мерки и да имат достъп до ефективни средства за правна защита.

8

ПРАВА НА ДЕТЕТО



През 2021 г. пандемията от коронавирус 2019 (COVID-19) продължи да поражда предизвикателства за правата на децата. През март 2021 г. Европейската комисия прие за първи път стратегия на ЕС за правата на детето в шест тематични области, включително: социално-икономическо приобщаване, здравеопазване и образование на децата; насърчаване на участието на децата; и борба с насилието срещу деца. Европейската гаранция за децата – друг важен етап в борбата с детската бедност и социално изключване – допълва стратегията.

Броят на децата, търсещи убежище, се увеличи значително, докато нестабилното положение по границите породило сериозни предизвикателства. В няколко държави членки продължи задържането на деца мигранти, включително в случаи, когато още не е определена възрастта на лицето. Предизвикателствата при прилагането на директивата относно процесуалните гаранции продължиха в няколко държави членки, докато международни органи за наблюдение изразиха загриженост относно условия на задържане на деца, които са в противоречие със закона.

СТАНОВИЩЕ 8.1 НА FRA

Европейската комисия би могла да предвиди предоставянето на целенасочена подкрепа и насоки на държавите членки за прилагането на Европейската гаранция за децата и стратегията на ЕС за правата на детето. Това би могло да включва улесняване на обмена на добри практики относно изпълнението и мониторинга.

Държавите членки следва да гарантират, че националните им планове за действие за изпълнение на Европейската гаранция за децата и стратегията на ЕС за правата на детето са обезпечени с достатъчно ресурси и са насочени към най-уязвимите деца, особено по отношение на въздействието на пандемията от COVID-19.

Европейската комисия и държавите членки следва да продължат да извършват оценки на въздействието на пандемията върху психичното здраве на децата и да определят мерки за предотвратяване на бъдещи отрицателни последици.



В пандемията от COVID-19 продължиха да се отчитат нарушения на редица права на детето, които Хартата на основните права на ЕС (хартата) защитава, като правото на образование (член 14) и на закрила и грижи, необходими за благосъстоянието на детето (член 24). Според последните статистически данни на Евростат делът на децата, живеещи в риск от бедност и социално изключване в ЕС-27 се е увеличил от 22,2 % през 2019 г. на 24,2 % през 2020 г.

През 2021 г. Съветът на Европейския съюз прие Европейската гаранция за децата – схема за предотвратяване и борба с детската бедност и за осигуряване на достъп до основни услуги за всички деца, включително за децата от уязвими групи. Много заинтересовани страни и гражданското общество приветстваха гаранцията. През 2022 г. държавите членки ще трябва да я превърнат в национални планове за действие.

Европейската комисия прие първата по рода си стратегия на ЕС за правата на детето. В нея се определят редица мерки в области, които също са засегнати от пандемията от COVID-19.





През 2021 г. държавите членки продължиха да предоставят финансова помощ, както и социална закрила и специални мерки в образованието, за да сведат до минимум отрицателните последици от пандемията от COVID-19. Въздействието на пандемията върху психичното здраве на децата поражда загриженост, въпреки че обхватът му все още не е напълно ясен.

Броят на децата и непридружените деца, кандидатстващи за убежище през 2021 г., е нараснал значително от под 130 000 през 2020 г. до почти 167 000 през 2021 г. Децата мигранти имат право на закрила съгласно Конвенцията на ООН за правата на детето, Европейската конвенция за правата на човека, хартата и законодателството на ЕС, например Директивата относно условията на приемане. Същевременно децата мигранти често се сблъскват с обезпокоителни условия в някои държави членки и по границите на ЕС.

Връщането обратно и използването на насилие в поне седем държави — членки на ЕС, също засяга деца, пътуващи със семействата си и непридружени деца. Организациите на ООН, гражданското общество и Съветът на Европа категорично осъдиха това положение.

Задържането на деца със семействата им и на непридружени деца продължава в няколко държави членки, включително по време на определянето на възрастта. Задържането на деца следва да се прилага само като извънредна крайна мярка в съответствие с правото на ЕС. Стратегията на ЕС за правата на детето, приета през март 2021 г., предлага няколко мерки, включително разработване на алтернативи на задържането на деца мигранти.



СТАНОВИЩЕ 8.2 НА FRA

Държавите — членки на ЕС, следва да гарантират, че на децата, пътуващи със семейства, както и на непридружените деца, се предоставят подходящи условия на приемане. Европейската комисия следва да подкрепя държавите членки в разработването на алтернативи на задържането като една от мерките, установени в стратегията на ЕС за правата на детето.

СТАНОВИЩЕ 8.3 НА FRA

Държавите — членки на ЕС, следва да предвидят използването на алтернативи на задържането за деца, които са заподозрени или обвиняеми, в усилията си за прилагане на директивата на ЕС относно процесуалните гаранции и други международни и национални правни актове. Срещу твърдения за неподходящи условия или отнасяне към децата, лишени от свобода, следва да бъдат предприемани пълни разследвания и коригиращи мерки. Държавите членки следва да гарантират, че специалистите, които работят с деца в системата на наказателното правосъдие участват в обучения във връзка с правата на децата, които са нарушили закона и на децата, лишени от свобода.

В член 48 от хартата се дават важни гаранции за презумпцията за невинност и правото на защита. Член 24 от хартата изисква на първо място да се взема предвид висшият интерес на детето.

В директивата относно процесуалните гаранции за децата, които са заподозрени или обвиняеми в рамките на наказателното производство (2016/800/ЕС) се определят редица ограничения на лишаването от свобода на дете в противоречие със закона и се установяват минимални условия за третирането на такива деца като осигуряване на достъп до здравеопазване, физическо и психическо развитие, образование и редовни физически упражнения, както и право на семеен живот. Хартата забранява всяка форма на изтезание или нечовешко или унижително отнасяне или наказание (член 4). Същевременно няколко международни органа за наблюдение подчертават неподходящото третиране на децата, лишени от свобода в някои държави членки през 2021 г.

Правните реформи за включване на директивата за процесуалните гаранции в националното законодателство, които трябваше да бъдат извършени до юни 2019 г., продължиха и през 2021 г. Производствата за установяване на неизпълнение на задължения, започнати през 2019 г. срещу седем държави членки, останаха открити. Няколко държави членки започнаха да изменят своите закони в областта на наказателното правосъдие през 2021 г. със силен акцент върху алтернативите на задържането и създаването на специализирани съдилища за непълнолетни.



9

ДОСТЪП ДО ПРАВОСЪДИЕ

В настоящата глава се поставя акцент върху две широкообхватни теми: правата на жертвите по отношение на конкретни категории жертви и независимостта на съдебната власт. Последното е особено важно по отношение на принципите на правовата държава.

През 2021 г. ЕС укрепи още повече правата на жертвите. В рамките на платформата за правата на жертвите продължиха обсъжданията в Европейската комисия относно това как директивата за правата на жертвите се отнася към различните категории жертви. Държавите членки приеха нови правни и/или политически мерки за укрепване на общите права на всички жертви на престъпления и конкретно на жените като жертви на насилие, основано на пола.

Същевременно се задълбочи загрижеността по отношение на зачитането на принципите на правовата държава, по-специално по отношение на независимостта на съдебната власт. В няколко държави — членки на ЕС, продължават да са налице дефицити. Механизмът за обвързване на разпределението на средствата от ЕС с условия влезе в сила, така че постепенно се оформят мерки за санкциониране на нарушения на принципите на правовата държава.

Членове 8 и 9 от директивата за правата на жертвите предоставят на всяка жертва на престъпление правото на подходящи услуги за подкрепа. Системите за наказателно правосъдие на държавите членки са съответно задължени да гарантират наличието на достатъчно услуги за подкрепа, които отговарят на определените стандарти за ефективност.

В много държави членки мрежата от съществуващи организации за подкрепа все още е разпокъсана и непълна, а полицията често е затруднена при оценката на това кои организации предлагат подкрепа и са най-подходящи за отделните жертви — данни от проучване на FRA през 2021 г. Например в резултат на това положение в някои държави членки има широко покритие на подкрепата за жертвите на трафик на хора или жените като жертви на домашно или сексуално насилие, докато за други жертви, например жертвите на расистко, хомофобско или ситуационно насилие като престъпления против собствеността, има ограничено предоставяне на подкрепа.

Освен това според проучване на FRA, обхващащо 2021 г., много малко държави членки разполагат с регистър на акредитираните услуги за подкрепа на жертвите. Подобен регистър би улеснил полицейските и наказателноправните органи в решенията им кои услуги могат да бъдат извикани да предоставят подкрепа на жертвите, която да отговаря на определени стандарти.



СТАНОВИЩЕ 9.1 НА FRA

В съответствие с директивата за правата на жертвите държавите — членки на ЕС, следва да гарантират, че всички жертви на престъпления — независимо от вида на престъплението — имат достъп до организация, която предоставя услуги за подкрепа. Предоставянето на услуги за подкрепа на жертвите следва да се основава на стандарти за качество, които например са в процес на сертифициране или акредитация, което ще гарантира, че предоставяните услуги за подкрепа отговарят на определени стандарти за ефективност.



СТАНОВИЩЕ 9.2 НА FRA

В съответствие с Истанбулската конвенция държавите — членки на ЕС, следва да създадат солидна правна основа за издаването на спешни забранителни заповеди от полицията, без да е необходимо съгласие или искане от жертвата. Освен това държавите членки следва да гарантират, че такива заповеди за забрана действително се издават от правоприлагащите органи във всички случаи, когато това е необходимо, че спазването на такива заповеди от извършители на престъпления се следи строго, а неспазването се санкционира решително.

В съответствие с членове 50 и 52 от Истанбулската конвенция от държавите членки, които са я ратифицирали, се изисква да гарантират, че полицията е в състояние и има волята да осигурява незабавна и надеждна защита на жертвите чрез издаване на спешни забранителни заповеди. Същевременно някои държави членки все още не разполагат с възможност за издаване на спешни забранителни заповеди по силата на своите правни системи, докато в други полицията не е склонна да ги използва, според получени през 2021 г. данни на FRA. В други случаи се издават спешни заповеди, но се прави малко, за да се гарантира, че извършителите на престъпления с упражняване на насилие ги спазват по надежден начин.

СТАНОВИЩЕ 9.3 НА FRA

Държавите — членки на ЕС, трябва да гарантират, че техните съдебни системи остават независими и безпристрастни, за да се гарантира, че решенията по свързани с правото на ЕС дела са в съответствие с принципите на правова държава и основните права, включително член 47 от хартата. По-специално държавите — членки на ЕС, следва да гарантират, че съдиите и прокурорите не са заплашени от дисциплинарни производства заради начина, по който изпълняват съдебните си функции.

Независимата съдебна власт има водещо значение за върховенството на закона и достъпа до правосъдие (член 19 от Договора за Европейския съюз, член 67, параграф 4 от Договора за функционирането на Европейския съюз и член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз). Заплаха за тази независимост могат да бъдат не само външни фактори като правителството или медиите, но и вътрешните механизми на една скована съдебна администрация, която оказва натиск върху прокурорите или съдиите, както припомня Съдът на ЕС през 2021 г. в решенията си по дела във връзка със съдилища в Полша и Унгария.

Такава опасност създават по-специално мерките за дисциплинарен контрол. Ако такива мерки бъдат прилагани вобщо срещу съдии и прокурори, трябва да се полагат строги усилия, за да се гарантира, че те не засягат упражняването на съдебните функции.



10

ТЕНДЕНЦИИ ПРИ ПРИЛАГАНЕТО НА КОНВЕНЦИЯТА ЗА ПРАВАТА НА ХОРАТА С УВРЕЖДЕНИЯ

Европейската комисия стартира новата стратегия на ЕС за хората с увреждания за периода 2021–2030 г. Беше официално приет и Регламентът за общоприложимите разпоредби, като бяха въведени строги критерии, за да се гарантира, че финансирането от ЕС е в съответствие с Конвенцията за правата на хората с увреждания (КПХУ). Правата на пътниците, използващи железопътен транспорт, бяха засилени за хората с увреждания. Доклад на Европейския парламент относно поуките, извлечени от петициите относно правата на хората с увреждания, хвърли светлина върху областите за подобрене както на равнището на Съюза, така и на държавите членки.

Пандемията от коронавирус 2019 (COVID-19) доведе до по-висока смъртност и заболяемост сред хората с увреждания. Съобщенията за малтретиране предизвикаха увеличаване на призивите за спешна деинституционализация. В решение на Европейския комитет за социални права относно сегрегацията в образованието за деца с увреждания се подчертава необходимостта от напълно приобщаващо образование в началните и средните училища.

Държавите членки предприеха следващи стъпки за прилагането на новия Европейски акт за достъпността. Прилагането на КПХУ извън обхвата на действащите директиви на ЕС остана неравномерно. Всички държави членки вече имат национален орган за наблюдение на прилагането на КПХУ.

В член 19 от КПХУ и в стратегията на ЕС за хората с увреждания за периода 2021–2030 г. се определя изискване за деинституционализация на хората с увреждания. Привеждането в изпълнение на стратегията за хората с увреждания ще увеличи необходимостта от завършване на процеса на деинституционализация в ЕС. Този процес ще бъде подпомогнат от насоки на Комисията към държавите членки относно подобрения в областта на независимия живот и приобщаването в общността, насрочени за публикуване през 2023 г.



СТАНОВИЩЕ 10.1 НА FRA

ЕС и неговите държави членки следва спешно да ускорят усилията си за деинституционализация, включително чрез подходящо използване и мониторинг на средствата на ЕС, за да се гарантира, че хората с увреждания могат да живеят самостоятелно и да бъдат включени в общността. Това е особено важно за предотвратяването на бъдещи нарушения на правата на хората с увреждания при бъдещи пандемии или друга извънредна обстановка с подобни последици.

Новият Регламент за общоприложимите разпоредби (2021/1060), приет през 2021 г., определя условията и процедурите за осем фонда на ЕС. В него изрично се обвързва финансирането със спазването на КПХУ. Регламентът изисква от държавите членки да създадат механизми, които да гарантират, че политиката, законодателството и стандартите за достъпност намират правилно отражение при подготовката и изпълнението на програмите. В регламента също така се изисква участието на организации на хората с увреждания през целия цикъл на финансиране, както и изпълнението и прилагането на КПХУ като „благоприятстващо условие“ за използването на фондовете на ЕС.

Следователно Регламентът за общоприложимите разпоредби е важно средство за гарантиране, че средствата от ЕС не се използват за укрепване или разширяване по друг начин на институционализираните начини на живот (напр. чрез съфинансиране на санирането на сгради на такива институции). Вместо това стремежът е да се гарантира, че средствата допринасят за процеса на деинституционализация (напр. чрез съфинансиране на нови структури и услуги, позволяващи подкрепа за начини на живот в общността).

Пандемията от COVID-19 очерта спешната необходимост от деинституционализация. Хората с увреждания са изложени на по-голям физически риск в резултат на пандемията. Те също така са изправени пред големи рискове за психичното си благосъстояние, особено когато са в институционализирана среда, поради по-високия риск от социална изолация.



В член 33, параграф 2 от КПХУ се определя изискване към всички държави — членки на ЕС, да създадат независим орган за наблюдение. Всички държави — членки на ЕС, и Съюзът вече са направили това, отбелязвайки 2021 г. като годината, в която този ключов междинен етап в мониторинга на КПХУ беше напълно постигнат.

Въпреки това, както е посочено тук и в предишни издания на доклада за основните права, продължават да са налице предизвикателства пред функционирането на тези органи, включително недостатъчно финансиране, оборудване и човешки ресурси. В същото време пандемията ни напомни за необходимостта от повишаване на осведомеността относно правата на хората с увреждания, което е основна функция на тези органи. И накрая, за ролята, която новият Регламент за общоприложимите разпоредби предвижда за националните органи, включително за наблюдение на спазването на КПХУ на различните етапи от усвояване на фондовете на ЕС, ще са необходими допълнителни ресурси за тези органи.



СТАНОВИЩЕ 10.2 НА FRA

Държавите — членки на ЕС, следва да гарантират, че предоставят достатъчно човешки и финансови ресурси на органите, които са определили като наблюдаващи органи съгласно член 33, параграф 2. Те следва да работят в тясно партньорство с тези органи при разработването, мониторинга и изпълнението на съответните политики и фондове на ЕС. Също така следва да гарантират, че тези органи разполагат с достатъчно ресурси, за да изпълняват ефективно и ефикасно своите задачи, особено в рамките на цикъла на политиката и финансирането от ЕС.



В член 9 от КПХУ се изисква от държавите – страни по конвенцията, да гарантират, че хората с увреждания имат равен достъп с всички останали до физическата среда, до транспорт, до информация и комуникации, включително до информационни и комуникационни технологии и системи, както и до други съоръжения и услуги, свободно достъпни или предоставяни на широката общественост, както в градските, така и в селските райони.

СТАНОВИЩЕ 10.3 НА FRA

Държавите — членки на ЕС, следва да ускорят прилагането на директивата относно достъпността на уебсайтовете и Европейския акт за достъпността и следва да се стремят да гарантират достъпност в области, в които все още не е налице хармонизация със законодателството на ЕС, така че хората с увреждания да могат да участват пълноценно във всички аспекти на живота и да имат равнопоставен достъп с всички останали до съоръжения и услуги, свободно достъпни или предоставяни на обществеността.

Пандемията разкри недостатъци при предоставянето на информация на хората с увреждания. Много публични уебсайтове все още се нуждаят от подобрене, въпреки приемането на директивата относно достъпността на уебсайтовете, докато прилагането на Европейския акт за достъпността все още е на ранен етап. Продължават да съществуват предизвикателства, свързани с достъпността в области като изборните съоръжения, съдилищата и транспорта.





През 2021 г. отбелязахме както напредък, така и неуспехи по отношение на защитата на основните права. В Доклада на FRA относно основните права — 2022 г. се прави преглед на важните развития в ЕС от януари до декември 2021 г. и се представят становищата на FRA по тях. В документа се отбелязват както постиженията, така и оставащите проблемни области, и се предоставя информация за най-важните въпроси, които определят характера на дискусиите за основните права в целия ЕС.



Тази година акцентът е върху социалните права и равенството с оглед на възстановяването от пандемията от COVID-19. В останалите глави се обсъждат Хартата на основните права на ЕС; 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, както и тенденциите при прилагането на Конвенцията за правата на хората с увреждания.



ПОПУЛЯРИЗИРАНЕ И ЗАЩИТА НА ВАШИТЕ ОСНОВНИ ПРАВА В ЕС —

За пълния текст на Доклад относно основните права —
2022 г. вж.

<https://fra.europa.eu/en/publication/2022/fundamental-rights-report-2022>

Вж. също свързаните с тази тема публикации на FRA:

— FRA (2022 г.), Доклад относно основните права (2022 г.) — *Становища на FRA*, Люксембург, Служба за публикации,

<https://fra.europa.eu/en/publication/2022/fundamental-rights-report-2022-fra-opinions>

(достъпен на всичките 24 официални езика на ЕС)

— FRA (2022 г.), *Social rights and equality in light of the recovery from the Covid-19 pandemic* (Социални права и равенство с оглед на възстановяването от пандемията от Covid-19), Люксембург, Служба за публикации, <https://fra.europa.eu/en/publication/2022/social-rights-equality-recovery-covid-19> (достъпен на английски и френски език)

Предишните годишни доклади на FRA за предизвикателствата и постиженията в областта на основните права в Европейския съюз са достъпни на [уебсайта](#) на FRA (достъпни на английски, френски и немски език).

ДОПЪЛНИТЕЛНА ИНФОРМАЦИЯ



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