



Съвет на  
Европейския съюз

Брюксел, 8 март 2021 г.  
(OR. en)

6795/21

JAI 233  
FREMP 38

## РЕЗУЛТАТИ ОТ РАБОТАТА

|          |                                                                                                          |
|----------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| От:      | Генералния секретариат на Съвета                                                                         |
| До:      | Делегациите                                                                                              |
| Относно: | Заклучения на Съвета относно укрепването на прилагането на Хартата на основните права в Европейския съюз |

Приложено се изпращат на делегациите Заклученията на Съвета относно укрепването на прилагането на Хартата на основните права в Европейския съюз, одобрени чрез писмена процедура на 5 март 2021 г.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> CM 2064/21.

ЗАКЛЮЧЕНИЯ НА СЪВЕТА относно укрепването на прилагането на Хартата на основните права в Европейския съюз

**Преамбюл**

Съветът на Европейския съюз,

**Като припомня** член 2 от Договора за Европейския съюз, съгласно който Съюзът се основава на ценностите на зачитане на човешкото достойнство, на свободата, демокрацията, равенството, правовата държава, както и на зачитането на правата на човека, включително правата на лицата, които принадлежат към малцинства;

**Като изтъква**, че Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“), тържествено провъзгласена на 7 декември 2000 г., представлява крайъгълен камък на европейската интеграция и е символ на нашата обща европейска идентичност;

**Като изтъква**, че правно обвързващият характер на Хартата задължава всички институции, органи, служби и агенции на Съюза, при надлежно зачитане на принципа на субсидиарност, както и държавите членки, когато прилагат правото на Съюза, да зачитат правата, да спазват принципите и да насърчават тяхното прилагане в съответствие със своите компетенции и при зачитане на предоставените в Договорите компетенции на Съюза, съгласно член 51, параграф 1 от Хартата;

**Като отбелязва**, че Хартата е един от най-модерните и всеобхватни правно обвързващи инструменти в областта на основните права и неразделна част от многопластовата система на Съюза за защита на основните права;

**Като припомня**, че присъединяването на Съюза към Европейската конвенция за правата на човека (ЕКПЧ) ще допълни съществуващата структура на защитата на основните права в Съюза и ще насърчи по-голяма последователност в защитата на основните права в Европа, и **като приветства** факта, че Съюзът и Съветът на Европа наскоро възобновиха преговорите за постигането на тази цел;

**Като изтъква**, че защитата на основните права и ценностите на Съюза не може да се приеме за даденост. Тя представлява постоянен стремеж и споделена отговорност, която изисква колективни усилия от всички заинтересовани страни, а именно институциите, органите, службите и агенциите на Съюза, националните, регионалните и местните органи, включително правоприлагащите органи, законодателите, съдиите и прокурорите, други практикуващи юристи, университетите и училищата за обучение на практикуващи юристи, националните институции по правата на човека (НИПЧ), органите по въпросите на равенството и организациите на гражданското общество;

**Като подчертава**, че основните права могат да бъдат гарантирани единствено в основано на принципите на правовата държава демократично общество, като независимостта на съдебната система е един от неговите основни градивни елементи;

**Като изразява тревога** във връзка с безпрецедентните предизвикателства, породени от пандемията от COVID-19, и нейното сериозно отражение върху упражняването на основните права и свободи в области като здравеопазването, дългосрочните грижи, образованието, заетостта, жилищното настаняване, достъпа до храна, културата, достъпа до правосъдие, достъпа до услуги за подкрепа, свободното движение, свободата на събранията, свободата на информацията и свободата на религията и убежденията;

**Като изразява загриженост** относно начина, по който последиците от пандемията засягат непропорционално лицата в уязвимо положение, както и относно евентуалното ѝ дълготрайно въздействие и други непредвидими последици за човешкото достойнство, равенството и базисните основни права;

**Като отчита** предизвикателствата по отношение на защитата на основните права, демокрацията и принципите на правовата държава, възникнали през последните години в Съюза и в неговите държави членки, например предизвикателствата, свързани с приемането и интеграцията на търсещите убежище лица и мигрантите, цифровия преход и повишеното използване на изкуствен интелект<sup>2</sup> и възможната злоупотреба с него, увеличаването на дезинформацията и речта на омразата, както онлайн, така и офлайн, защитата на личните данни и неприкосновеността на личния живот, свиването на пространството на гражданското общество, външните заплахи за почтеността на изборите и демократичния процес, изменението на климата и трансграничната защита на уязвимите пълнолетни лица;

**Като отбелязва със загриженост** постоянните сериозни проблеми и пречки пред всеобщото пълноценно упражняване на основните права, например бедността, бездомничеството и несигурността, всички форми на дискриминация, неравенството между половете, домашното насилие и насилието над жени, деца, ЛГБТИ лица, лица, принадлежащи към малцинства, хора в третата възраст и хора с увреждания, и трафика на хора;

---

<sup>2</sup> Вж. заключенията на председателството относно Хартата на основните права в контекста на изкуствения интелект и цифровата промяна (док. 11481/20 от 21 октомври 2020 г.).

**Като дава висока оценка** на постоянния напредък в защитата на основните права в Европейския съюз, по-специално чрез законодателство, насочено към укрепване на защитата и утвърждаването на конкретни права, стратегии и планове за действие, разработени с цел подобряване на защитата на основните права, както и чрез съдебната практика на Съда на Европейския съюз (наричан по-нататък „Съдът на ЕС“);

**Като отбелязва със задоволство** значимата работа, извършена от Комисията в рамките на Стратегията за ефективно прилагане на Хартата на основните права от Европейския съюз<sup>3</sup> от 2010 г.

**Като приветства** годишните заключения на Съвета и годишните доклади на Комисията относно прилагането на Хартата, както и годишните доклади във връзка с основните права на Агенцията на Европейския съюз за основните права (FRA);

**Като отчита**, че са необходими допълнителни усилия, за да се гарантира, че Хартата се използва най-пълноценно с цел да окаже реално въздействие върху живота на хората, като по този начин се утвърди силна култура на зачитане на основните права в Съюза<sup>4</sup>;

**Като припомня** изготвените през 2019 г. заключения на Съвета относно Хартата на основните права 10 години по-късно: актуално състояние и бъдеща работа (наричани по-нататък „заключенията на Съвета от 2019 г.“),<sup>5</sup>

Съветът на Европейския съюз **подновява** ангажимента си да превърне Хартата в реалност за всички и **приема** следните заключения:

1. Съветът **приветства** Стратегията за подобряване на прилагането на Хартата на основните права в Европейския съюз<sup>6</sup> (наричана по-нататък „Стратегията за Хартата“) и силния акцент, който тя поставя върху отговорността на държавите членки.
2. Съветът **подчертава** полезното взаимодействие и взаимното допълване на Стратегията за Хартата с други политики и инструменти, насочени към утвърждаване и защита на основните ценности, на които се основава Съюзът, като годишния цикъл относно принципите на правовата държава, новия план за действие за европейската демокрация и доклада за гражданството на ЕС за 2020 г.

---

<sup>3</sup> Съобщение на Европейската комисия, 19 октомври 2010 г., COM(2010) 0573.

<sup>4</sup> Според доклада на FRA за основните права от 2019 г., годишните доклади на Комисията и проучването на Евробарометър относно осведомеността на гражданите за Хартата.

<sup>5</sup> Приети на 7 октомври 2019 г., док. 13217/19.

<sup>6</sup> Съобщение на Европейската комисия, 2 декември 2020 г., COM(2020) 711 final.

## Предотвратяване и утвърждаване

### Обучение

3. Предотвратяването на нарушенията на основните права изисква подходящо обучение на всички участници във веригата на прилагане на Хартата, включително НИПЧ, органите по въпросите на равенството и организациите на гражданското общество. Доколкото е възможно, изграждането на капацитет следва да отчита особеностите на работата, извършвана от тези участници, особено от съдебната власт. Във връзка с това Съветът **призовава** държавите членки да засилят на национално равнище обучителните дейности във връзка с Хартата, по-специално чрез разработване на целенасочени инструменти и обучение, съобразени с нуждите на различните участници, като наличното финансиране от Съюза и помощта на FRA се използват по най-добрия начин. Съветът **подчертава** значението на университетите и училищата за обучение на практикуващи юристи за популяризирането на знанията за Хартата чрез академични изследвания и обучителни дейности, включително в сътрудничество с институциите на Съюза, националните органи и организациите на гражданското общество.

4. Съветът **приканва** Комисията да продължи да подкрепя държавите членки и всички участници на национално, регионално и местно равнище, както и други институции, органи, служби и агенции на Съюза, при прилагането на Хартата и насърчаването на култура на спазване и утвърждаване на основните права в целия Съюз.

Съветът **приветства** приноса на FRA за изграждането на капацитет във връзка с Хартата и разработването на специални инструменти. Съветът **насърчава** FRA да поддържа тези инструменти с цел да бъдат актуализирани, да са на разположение на всички езици на Съюза и да са леснодостъпни и лесни за ползване.

### Повишаване на осведомеността

5. Съветът **изтъква** значението на осигуряването на достъпна информация на обществеността за правата, залегнали в Хартата, за да се насърчи осведомеността и ангажираното отношение на гражданите към нея. Във връзка с това Съветът **приветства** съществуващите материали, изготвени от Комисията и FRA, и **насърчава** държавите членки да продължат да ги използват и разпространяват. Съветът **предлага** държавите членки да проучат възможността за иновативни и допълващи начини за повишаване на осведомеността, като се обърне специално внимание на определени групи, които може да се нуждаят от подобрени възможности за достъп до Хартата, например възрастните хора, хората с увреждания и децата, и да обмислят създаването на специални страници относно Харта в съответните институционални уебсайтове.

6. Съветът **подчертава**, че гражданите следва да знаят към кого да се обърнат при нарушаване на правата им в която и да е държава членка. Съветът **припомня** полезния интерактивен инструмент за основните права, достъпен на европейския портал за електронно правосъдие<sup>7</sup>, и **приканва** всички държави членки да дадат своя принос за него, да го поддържат актуализиран и да го популяризират.

7. Съветът **гледа положително** на предвидената от Комисията кампания за повишаване на осведомеността и освен това **приканва** Комисията да си сътрудничи за тази цел с държавите членки, защитниците на правата на човека, например НППЧ и органите по въпросите на равенството, както и организациите на гражданското общество.

## Прилагане на Хартата

### Експертен опит и данни на FRA

8. Съветът **потвърждава отново** готовността си да използва най-пълноценно експертния опит и данните на FRA в своите дейности, които могат да имат значително въздействие върху основните права, и **приканва** другите институции на Съюза и държавите членки също да направят това. Съветът **очаква** да продължи обсъждането на предложените изменения на учредителния регламент на FRA, включително относно обхвата на дейността на FRA и нейните методи на работа.

### Роля на законодателя

9. Достиженията на правото на Съюза продължават да се развиват, включително в области, които могат да имат значително въздействие върху основните права. Съветът **изтъква** задължението на Комисията и на съзаконодателите на Съюза да гарантират, че всички законодателни предложения и инструменти са в съответствие с Хартата.

Съветът **потвърждава отново** практическата значимост на насоките относно методологичните стъпки, които следва да се предприемат с цел да се провери съвместимостта с основните права<sup>8</sup> (наричани по-долу „насоките“), за да се оцени и гарантира съвместимостта на законодателните предложения с основните права.

Съветът **подновява** ангажимента, поет в Заключенията на Съвета от 2019 г., да проучи нови начини за по-ефикасно използване на насоките. Наред с това Съветът **припомня** на Генералния секретариат, че насоките следва да бъдат споделени с експертите в съответните подготвителни органи, по-специално чрез публикуването им на портала за делегати.

---

<sup>7</sup> [https://beta.e-justice.europa.eu/459/BG/fundamental\\_rights\\_interactive\\_tool](https://beta.e-justice.europa.eu/459/BG/fundamental_rights_interactive_tool).

<sup>8</sup> Док. 5377/15, 20 януари 2015 г.

Всеки подготвителен орган на Съвета следва да оценява новите законодателни предложения в светлината на тези насоки; Във връзка с това Съветът **насърчава** провеждането на целенасочен обмен на мнения по въпроса за спазването на Хартата в началото на преговорите и винаги когато бъде сметено за необходимо. Съветът **приветства** обучението относно Хартата, включително относно насоките, което Генералният секретариат и FRA предлагат на встъпващите председателства. Съветът **приветства** и обявления от Комисията инструмент за електронно обучение относно Хартата.

10. Като изтъква, че работна група „Основни права, граждански права и свободно движение на хора“ отговаря за подготвителната работа по законодателните процедури на Съвета в областта на основните права, гражданските права и свободно движение на хора, Съветът **насърчава** практиката на Работната група да се представя информация за текущи законодателни досиета с потенциално значително отражение върху основните права. Насоките са полезен инструмент в това отношение.

11. Парламентите и другите участници във вътрешните законодателни процедури играят ключова роля за осигуряването на пълно съответствие на националното законодателство с Хартата, когато е приложимо. Съветът **насърчава** държавите членки да отразят задължението за гарантиране на съгласуваност с Хартата в своите национални правила относно правния контрол и оценките на въздействието на законодателството, попадащо в обхвата на правото на ЕС. Във връзка с това Съветът **обръща внимание** на съществуващите най-добри практики и инструменти на национално равнище и на равнището на Съюза, които могат да бъдат адаптирани към всеки национален контекст.

#### Ролята на администрациите

12. Съветът **подчертава** ролята на националните, регионалните и местните администрации, включително на държавните служители, за интегрирането на Хартата и осигуряването на съответствие с основните права при създаването на политики и за утвърждаването на култура на зачитане на основните права на всички равнища на изпълнителната власт.

13. Като отчита акцента, който Стратегията за Хартата поставя върху отговорността на държавите членки, Съветът въпреки това **припомня**, че всички институции, органи, служби и агенции на Съюза са обвързани от Хартата и следва да служат за пример в това отношение. Във връзка с това Съветът **подчертава**, че работата на агенциите на Съюза често засяга основните права, и **изтъква**, че е важно да се осигури подходящо обучение на служителите и да се извършва мониторинг на тяхната дейност.

14. Съветът **обръща внимание** на факта, че правото на достъп до документи на Съюза, защитата на данните и добрата администрация са важни като средство да се подобри упражняването, информираността и осъзнаването на заложените в Хартата права от всички граждани.

15. Съветът **отчита** решаващата роля, която правоприлагащите органи играят да се гарантира безопасно за всички общество, както и факта, че техните действия могат да засегнат в особено висока степен основните права. Съветът **придава** изключителна важност на подходящото обучение и мониторинга, за да се гарантира, че всички действия на правоприлагащите органи са в съответствие с националните и международните стандарти, както и със стандартите на Хартата, когато е приложимо. Във връзка с това Съветът **настоятелно приканва** държавите членки да осигуряват редовно обучение за служителите на правоприлагащите органи и за персонала на затворите и центровете за задържане. Наред с това Съветът **изтъква**, че е важно органите за мониторинг и националните институции по правата на човека (НИПЧ) да имат достъп до тези места, дори в контекста на връзките с COVID-19 ограничения, и да разполагат с правомощието да отправят препоръки.

16. Съветът **подчертава**, че градовете и местните власти са важни участници в утвърждаването на основните права на национално и европейско равнище. В този контекст Съветът **приканва** държавите членки да стимулират обмена на опит и най-добри практики между местните власти, включително мрежите от градове, и **насърчава** използването на възможностите за финансиране в рамките на новата програма „Граждани, равенство, права и ценности“, и по-специално направлението ѝ „Гражданска ангажираност и участие“. Освен това Съветът **очаква с интерес** инициативата на FRA да разработи рамка от ангажименти за градовете за защита на правата на човека в Съюза, която трябва да осигури подходяща видимост на Хартата.

#### Финансиране

17. Съветът **припомня**, че всеки финансиран от Съюза проект трябва да спазва правото на Съюза, включително Хартата, когато е приложимо. В този контекст Съветът **приветства** въвеждането на благоприятстващо условие в следващия бюджет на Съюза за периода 2021—2027 г., за да се гарантира спазването на Хартата. Съветът **очаква** разработването от Комисията на специален модул за обучение и свързаната с него помощ. Съветът **насърчава** държавите членки да осигурят безпроблемен обмен на информация и сътрудничество по този въпрос и по целесъобразност да включат НИПЧ. Наред с това Съветът **приканва** държавите членки да обмислят възможността да използват в тази връзка експертния опит на FRA.

#### Обмен на добри практики и координация

18. Съветът **признава** ползата от взаимното обучение и обмена на добри практики между държавите членки във връзка с прилагането на Хартата на национално равнище, както и провеждането на тематични дискусии относно Хартата.

19. Съветът **припомня**, че след отправената към Комисията покана в Заключенията на Съвета от 2019 г., на европейския портал за електронно правосъдие беше създадена специална страница. Съветът **настоятелно приканва** всички държави членки да регистрират на тази страница националните добри практики в тази област, включително на местно равнище. Тази страница следва да се актуализира редовно.

20. За да се улесни координацията и потокът на относима информация, Съветът **приканва** държавите членки да обмислят възможността да определят звено за връзка по въпросите на Хартата или да възложат на съществуващо звено за връзка задачите за насърчаване и координация на изграждането на капацитет, обмен на информация и повишаване на осведомеността относно Хартата. Националните звена трябва да служат за връзка между различните равнища на управление в страната и други органи, включително органи с правомощия в областта на човешките права и организации на гражданското общество, както и между тях и институциите и агенциите на Съюза.

## Правоприлагане и мониторинг

### Роля на Съда на Европейския съюз („Съд на ЕС“) и националните съдилища

21. Съветът **изтъква отново** значението на съдебната практика на Съда на ЕС при тълкуването и прилагането на Хартата. За да се популяризира съдебната практика на Съда на ЕС и да се повиши осведомеността относно приложимите процедури, Съветът **счита**, че те трябва да станат неразделна част от обучението относно Хартата и да се разпространяват в държавите членки. Съветът **приканва** Съда на ЕС да продължи да работи с мрежите на националните съдилища, и по-специално чрез неформален обмен или учебни посещения.

22. Съветът **подчертава** изключително важната роля на съдилищата за отстояването на основните права. Съдиите са истинските гаранتي на Хартата, тъй като са призовани да осигурят ефективна съдебна защита на установените в нея права. Съветът **отбелязва със задоволство** по-широкото използване на Хартата от националните съдилища, както и поголемия брой искания до Съда на ЕС за преюдициални заключения — основната форма на съдебен диалог в рамките на Съюза. Във връзка с това Съветът **приканва** FRA редовно да актуализира базата данни Charterpedia, включително съдържащата се в нея национална и европейска съдебна практика.

23. Съветът **призовава** държавите членки да проучат допълнителни начини за подобряване на професионалната подготовка на специалистите в съдебната система и други практикуващи юристи във връзка с Хартата, като използват специализирани учебни материали, включително инструменти за електронно обучение. Съветът **предлага** държавите членки да насърчават мрежите от съдии, непрофесионални и почетни съдии и други практикуващи юристи отново да поставят акцент върху прилагането на Хартата на национално равнище, и по-специално чрез сътрудничество в областта на обучението и споделяне на практики и въз основа на подкрепата и инструментите, предлагани от Комисията, Европейската мрежа за съдебно обучение и FRA.

24. Съветът **приветства** новата стратегия на Комисията „Гарантиране на справедливост в ЕС — европейска стратегия за съдебно обучение за периода 2021—2024 г.“<sup>9</sup>, и по-специално що се отнася до обучението относно Хартата, и **оценява положително** действията, които Комисията възнамерява да предприеме в Стратегията за Хартата.

---

<sup>9</sup> Съобщение на Европейската комисия, 2 декември 2020 г., COM(2020) 713 final.

25. Съветът **приветства** ангажимента на Комисията да представя годишен доклад относно прилагането на Хартата на базата на тематичен подход, съсредоточен върху специфични области на политиката, които се уреждат от правото на ЕС, въз основа на принципите на обективност, справедливост и еднакво третиране на държавите членки, и **очаква** представянето на първия доклад с акцент върху основните права в цифровата ера, който предстои да бъде публикуван през 2021 г. Съветът **приканва** Комисията да включва в докладите си добри практики за по-ефективно прилагане на Хартата на местно, регионално и национално равнище и да гарантира, че докладът е разбираем за читателя и се разпространява сред широката общественост.

26. Комисията **се ангажира** да провежда ежегодно обмен на мнения относно прилагането на Хартата на равнището на Съюза и на национално равнище, въз основа на изготвения от нея годишен доклад, на годишния доклад относно основните права на FRA и на информацията, предоставена от държавите членки на европейския портал за електронно правосъдие. Ежегодният дебат следва да стимулира приемането на целенасочени и ориентирани към бъдещето заключения на Съвета.

### **Национални институции по правата на човека и органи за равно третиране**

27. Съветът **отчита**, че независимите НИПЧ и органите за равно третиране играят решаваща роля за защитата и утвърждаването на основните права и за повишаването на осведомеността и допринасят за гарантиране на съответствието на националните политики с Хартата. НИПЧ са ключов фактор за прилагането на Хартата, като се има предвид широкият им хоризонтален мандат в областта на основните права и близостта им до гражданите.

29. Съветът **насърчава** държавите членки, които все още не са създали независими НИПЧ в съответствие с Принципите за статута на националните институции („Парижки принципи“), да го направят, като припомня също показател 16.а.1 от ЦУР. Държавите членки, които са създали НИПЧ, следва да гарантират, че те разполагат с достатъчно ресурси и персонал за изпълнение на възложения им мандат. Наред с това Съветът **подчертава**, че осигуряването на благоприятна среда и подходящо финансиране е от първостепенно значение за разгръщането на потенциала на НИПЧ и органите за равно третиране като застъпници на Хартата.

30. Съветът **отбелязва**, че има възможност за повишаване на въздействието на работата на НИПЧ, и **насърчава** държавите членки, Комисията и другите институции, органи, служби и агенции на Съюза да продължат да укрепват взаимното сътрудничество с тези механизми, по-специално като гарантират тяхното редовно и обосновано участие в обмена на мнения с правителството и в процеса на докладване.

## Гражданското общество

31. Съветът **отчита**, че организациите на гражданското общество често са първата инстанция, към която гражданите се обръщат за подкрепа и информация във връзка с правата си; в много случаи те са и на преден план при превенцията и реакцията спрямо нарушения или злоупотреби. Освен това Съветът **признава** съществената роля, която организациите на гражданското общество изпълняват за споделянето на приложими знания, свързани с Хартата, и за повишаване на осведомеността.

32. Съветът **припомня**, че е важно да се премахват и избягват всякакви ненужни, незаконосъобразни или произволни ограничения спрямо пространството на гражданското общество, и **признава**, че прозрачното, достатъчно и леснодостъпно финансиране е от решаващо значение за ефикасното и независимо функциониране на организациите на гражданското общество. Във връзка с това Съветът **очаква** прилагането на фонда на Съюза „Правосъдие, права и ценности“.

33. Съветът **приканва** държавите членки да обмислят начини за подобряване на взаимодействието и сътрудничеството с организациите на гражданското общество, за да се подпомогне изграждането на капацитет във връзка с Хартата за по-ефективно утвърждаване и защита на залегналите в нея права. В този контекст Съветът **счита** за добри практики редовните срещи между правителствата и организациите на гражданското общество, привличането на организациите на гражданското общество за участие в изготвянето на националните планове за действие в областта на основните права и в процеса на докладване за прилагането на инструментите в областта на основните права, както и създаването на структури, които обединяват представители на гражданското общество, правозащитници и публични органи.