



Европейски икономически и социален комитет

SOC/401
Стратегия относно
Хартата на основните права

Брюксел, 23 септември 2011 г.

СТАНОВИЩЕ

на Европейския икономически и социален комитет

относно

„Съобщение на Комисията – Стратегия за ефективно прилагане на
Хартата на основните права от Европейския съюз“
COM(2010) 573 окончателен

Докладчик: г-жа **Gabriele BISCHOFF**
Съдокладчик: г-н **Cristian PÎRVULESCU**

На 19 октомври 2010 г. Европейската комисия реши, в съответствие с член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно:

„Съобщение на Комисията – Стратегия за ефективно прилагане на Хартата на основните права от Европейския съюз“
СОМ(2010) 573 окончателен.

Специализирана секция „Заетост, социални въпроси и гражданство“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 31 август 2011 г.

На 474-тата си пленарна сесия, проведена на 21 и 22 септември 2011 г. (заседание от 21 септември), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 158 гласа „за“, 3 гласа „против“ и 4 гласа „въздържал се“.

*

* *

1. **Заклучения и препоръки**

ЕИСК:

- 1.1 счита, че Комисията следва да укрепи културата, свързана с основните права, на равнище ЕС, по-специално посредством наблюдение, за да гарантира, че законодателните ѝ предложения и целият законодателен процес, както и всички актове, които тя приема, са съобразени с Хартата и се съблюдават в държавите-членки. Предвид факта, че се наблюдават случаи на сериозни нарушения на Хартата, е необходимо спешно да се изработи стратегия за наблюдение и бърза реакция;
- 1.2 изтъква правно обвързващото задължение за насърчаване на основните права, което трябва да се превърне в един от най-важните елементи от стратегията за прилагане, наред с другото посредством нови, целенасочени инициативи; подчертава динамичния характер на основните права, които са стълб на нашите общества и отличителен белег на Европейския съюз¹;
- 1.3 счита, че основните социални права са „неделими“ от гражданските и политическите права и затова изискват специално стратегическо внимание; счита, че съдържашите се в правните актове разпоредби вече са обвързващи и трябва да се зачитат;

¹

Становище на ЕИСК относно „Трансатлантическите отношения и популяризирането на европейския социален модел в международен мащаб“, ОВ С 51/20, 17.2.2011 г.

- 1.4 подчертава необходимостта да се осигури равнопоставеност, по-специално между мъжете и жените, и да се подходи конкретно към всички уязвими групи;
- 1.5 подчертава, че на равнище ЕС задълженията, произтичащи от Хартата, се отнасят до всички институции, агенции и органи;
- 1.6 отправя настоятелно искане към държавите-членки да изградят култура, насочена към защита и насърчаване на основните права на всички равнища на управление и във всички политически и законодателни области и да разгледат и открият конкретното въздействие върху основните права при транспонирането;
- 1.7 изразява голямото си безпокойство във връзка с разпространението на някои политически позиции, които могат да доведат, и в някои случаи наистина водят, до отстъпление в насърчаването и защитата на основните права;
- 1.8 настойчиво приканва Комисията да изпълнява ефективно ролята си на пазителка на договорите и да използва процедурата за установяване на неизпълнение на задължения, без да взема под внимание политически съображения;
- 1.9 предлага допълнителни мерки и дейности за насърчаване с цел повишаване на ефективността на стратегията за прилагане на основните права;
- 1.10 призовава всички институции на ЕС, неговите агенции и органи, държавите-членки, отговарящи за въвеждането на основните права, и по-специално Комисията, да поставят основен акцент върху аспекта, свързан с участието на гражданското общество.

2. Въведение и контекст

- 2.1 Съобщението на Комисията има за цел да представи стратегията ѝ за прилагане на Хартата в новата правна среда, създадена с влизането в сила на Договора от Лисабон. Целта на политиката на Комисията е да направи колкото е възможно по-ефективни основните права, залегнали в Хартата.
- 2.2 Първата част на съобщението се съсредоточава върху факта, че Европейският съюз се стреми да бъде безупречен и да служи за пример в тази област и следователно Хартата следва да бъде ориентир на политиките на Съюза и тяхното прилагане от страна на държавите-членки на всеки етап от процедурата.
 - 2.2.1 Първо, Комисията трябва да укрепи културата, свързана с основните права, на собственото си институционално равнище, по-специално чрез наблюдение, с цел да гарантира, че законодателните ѝ предложения и актовете, които тя приема, са съобразени с Хартата. Второ, Комисията трябва да гарантира, че всеки акт в законодателния процес съблюдава разпоредбите на Хартата. Това означава, че всяко изменение, направено от някой от съзаконодателите, както и междуинституционалният диалог също трябва да бъдат съобразени с Хартата.

- 2.2.2 Накрая, необходимо е да се гарантира, че държавите-членки спазват Хартата при прилагането на законодателството на ЕС.
- 2.3 Във втората част на съобщението се обсъжда необходимостта от по-добро информиране на обществеността. За постигането на тази цел са необходими целенасочени мерки за комуникация, съобразени с конкретните ситуации.
- 2.4 Третата част на документа на Комисията се съсредоточава върху годишния доклад относно прилагането на Хартата. Първият от тези доклади беше приет съвсем наскоро от Комисията². Докладът има две цели: предоставяне, от една страна, на прозрачен, непрекъснат и последователен преглед на постигнатия напредък и, от друга, на възможност за годишен обмен на мнения с Европейския парламент и Съвета.

3. **Общи бележки**

- 3.1 ЕИСК отдава **първостепенно значение на основните права** и приветства факта, че Комисията публикува съобщението относно „Стратегия за ефективно прилагане на Хартата на основните права от Европейския съюз“. ЕИСК счита, че този подход е важен принос към концепцията за гражданство на ЕС за всички, които живеят на територията на Съюза.
- 3.1.1 Залегналите в стратегията принципи са много важни и ЕИСК обръща специално внимание на принципите на ефективност, универсалност и неделимост, както и на тези на популяризиране и предсказуемост. Въпреки това ЕИСК счита, че редица важни аспекти са пренебрегнати или недостатъчно подробно разгледани и следователно се нуждаят от подобрене.
- 3.1.2 Следва да се изтъкнат редица други принципи. Както вече беше посочено в предходни становища, „ЕИСК препоръчва цялостна съгласуваност и гарантиране на защитата на основните права, както и равно третиране и недискриминация, независимо от професионалната категория на работниците имигранти“³. Освен това законодателството на ЕС „не трябва да създава мерки, които да водят до по-ниска от вече постигнатата степен на прилагане на принципите“⁴. Следва да бъдат обмислени всички възможни мерки за убеждаване на правителствата на Полша, Обединеното кралство и Чешката република да се оттеглят от протоколите, позволяващи неучастие, и да се включат в повсеместното прилагане на Хартата.

² COM(2011)160 окончателен, приет на 30.3.2011 г.

³ Становище на ЕИСК относно „Основни права в европейското законодателство в областта на имиграцията“, ОВ С 128, 18.5.2010 г., стр. 29, параграф 4.2.3.

⁴ Становище на ЕИСК относно „Към Харта на ЕС за основните права“, ОВ С 367, 20.12.2000 г., стр. 26, параграф 3.1.3.

- 3.1.3 Комитетът приветства многобройните допълнителни елементи, съдържащи се в стратегията, които се отнасят до законодателните актове. По-конкретно ЕИСК подкрепя подхода на ЕС в областта на основните права по отношение на външните му, и в частност - на търговските му политики – подход, който трябва да служи за пример. По принцип ЕС следва да бъде не само пример за подражание, но и активно да насърчава демокрацията и правата на човека – граждански, политически, икономически и социални, и да използва международните лостове, с които разполага, в подкрепа на тази кауза.
- 3.1.4 ЕИСК приветства ангажираността на Комисията и другите институции на ЕС за щателно преразглеждане на техните законодателни и работни процедури, по-конкретно що се отнася до оценките на въздействието и съответните органи, за да се гарантира, че резултатите от тяхната работа са съобразени с принципите и конкретното съдържание на Хартата. Но ако трябва да се осигурят ефективна защита и насърчаване на основните права, от жизненоважно значение е да се наблегне на прилагането и проактивната нагласа от страна на държавите-членки. Що се отнася до хоризонталната социална клауза (член 9 от ДФЕС) и основните социални права, оценката на въздействието се проучва по-подробно в друго становище на ЕИСК⁵.

3.2 **Нови опасности: кризата и пропуските по отношение на сигурността**

- 3.2.1 Стратегията на Комисията не дава отговор на заплахите за ефективното прилагане на основните права, възникващи в резултат на множество важни нови опасности. Затова стратегията трябва да отчете тези развития и да разработи съгласуван и всеобхватен отговор.
- 3.2.2 Във връзка с това ЕИСК вече подчерта, че в „контекста на финансова и икономическа криза е важно да бъдат засилени връзките на солидарност между държавите, икономическите оператори и гражданите, при зачитане на достойнството и правата на гражданите“⁶. „Освен това предвид периода на криза, ЕИСК изразява съмнение по отношение на бюджетните средства, с които разполагат държавите-членки на Съюза, и по отношение на средствата, които са готови да мобилизират както на национално, така и на европейско равнище за осигуряване на ефективна защита на правата на човека.“⁷

⁵ Становище на ЕИСК относно „Засилване на сближаването и координацията на ЕС в социалната област“ (все още не е публикувано в ОВ) – SOC/407.

⁶ Становище на ЕИСК относно „Пространство на свобода, сигурност и правосъдие за гражданите“, ОВ С 128, 18.5.2010 г., стр. 80, параграф 4.2.4.2.

⁷ Становище на ЕИСК относно „Основни права в европейското законодателство в областта на имиграцията“, ОВ С 128, 18.5.2010 г., стр. 29, параграф 4.3.4.

- 3.2.3 В неотдавнашното си становище относно политиката на ЕС за борба с тероризма, област, в която се поставя въпросът за редица основни права (човешко достойнство, защита от мъчения, защита на данните, забрана на връщането), ЕИСК открити практическите затруднения, свързани с интегрирането на основните права в процеса на разработване и формулиране на политиката. ЕИСК приветства факта, че зачитането на основните права е определено като хоризонтален приоритет в тази много чувствителна област. Но ангажиментът на Комисията относно зачитането на основните права следва да бъде съчетан с подобен ангажимент и от страна на националните правителства, по-специално по отношение на прилагането на законодателството на ЕС. Освен това защитата на основните права не бива да се ограничава до разработването и изготвянето на инструменти, а да обхваща и тяхното прилагане⁸.
- 3.3 Ново измерение от първостепенна важност: правно обвързващо **задължение за насърчаване на основните права**
- 3.3.1 Сега Комисията трябва да проучи не само как най-добре да бъдат защитени основните права в хода на нейните дейности, но как най-добре да се насърчат основните права посредством нови целенасочени инициативи.
- 3.3.2 В член 51, параграф 1 от Хартата се определя задължението за „насърчаване на прилагането“ на основните права. Този елемент е от огромно значение за ЕИСК. Комитетът отбелязва, че в някои отношения Комисията споменава насърчаването на основните права, но не подчертава стратегическото значение на това задължение. Стратегията следва да придаде на този аспект най-малко същата степен на стратегическа насоченост, каквато придава и на задължението за зачитане на основните права.
- 3.4 Основните **социални права** са „неделими“ от гражданските и политическите права и затова изискват специално стратегическо внимание.
- 3.4.1 Като припомня значението на неделимостта на основните права, изразено в самото съобщение и изтъкнато в няколко становища⁹, ЕИСК отбелязва отсъствието на стратегически подход по отношение на основните социални права.

⁸ Становище на ЕИСК относно „Политиката на ЕС за борба с тероризма“ (ОВ С 218, 23.7.2011 г., стр. 91) – SOC/388, параграфи 4.5.1-4.5.2.

⁹ Становище на ЕИСК относно „Към харта на ЕС за основните права“, ОВ С 367, 20.12.2000 г., стр. 26, параграф 3.1.1; становище на ЕИСК относно „Агенция на Европейския съюз за основните права“, ОВ С 88, 11.4.2006 г., стр. 37, параграф 2.1; становище на ЕИСК относно „Пространство на свобода, сигурност и правосъдие за гражданите“, ОВ С 128, 18.5.2010 г., стр. 80, параграф 3.5.

- 3.4.2 Предвид изключителното значение на основните социални права¹⁰ и дългата история, свързана с тяхното развитие в ЕС, смятаме това за неприемливо. Създаването на правно обвързваща харта, започнало с Хартата на основните социални права на работниците (1989 г.), която включваше принос на ЕИСК¹¹, се извърши и в съответствие с Европейската социална харта, инкорпорирана в първичното законодателство на ЕС чрез Договора от Амстердам¹². Това показва, че основните социални права, особено в „най-иновационната“ си форма в раздела „Солидарност“ на Хартата (където солидарността е призната за една от ценностите на Съюза), изискват специално стратегическо внимание.
- 3.4.3 ЕИСК вече е подчертавал и специфичната роля на обществените услуги за гарантиране на ефективното прилагане на основните права¹³. Освен това Комитетът изтъква значението на включените в Хартата права и принципи от „трето поколение“, по-конкретно опазването на околната среда и защитата на потребителите. Тези права и принципи следва да бъдат последователно зачитани и насърчавани, включително при разработването и прилагането на външната и търговската политика.
- 3.4.4 По отношение на принципа за еднаквата значимост на основните социални права спрямо икономическите свободи ЕИСК е на мнение, че този подход трябва да се гарантира най-вече посредством първичното законодателство. ЕИСК припомня, че още в третото съображение от преамбюла и по-конкретно в член 151 от ДФЕС, се поставя за цел подобряване на условията на живот и труд, „така че да се постигне тяхното хармонизиране, докато се осъществява подобряването“. Той настоява за включване на „Протокол за социалния напредък“ в договорите, за да се заложи принципът на равностойност между основните социални права и икономическите свободи и по този начин категорично да се посочи, че нито икономическите свободи, нито правилата на конкуренцията не трябва да имат приоритет пред основните социални права, както и да се определи ясно въздействието на целта на ЕС за постигане на социален напредък¹⁴.
- 3.5 Трябва да се гарантира **равнопоставеност**, по-конкретно **между мъжете и жените, и да се подходи конкретно към всички уязвими групи**.

10 Становище на ЕИСК относно „Към харта на ЕС за основните права“, ОВ С 367, 20.12.2000 г., стр. 26, параграф 3.1.3.

11 Становище на ЕИСК относно „Основни социални права на Европейската общност“, ОВ С 126, 23.5.1989 г., стр. 4.

12 5-о съображение от ДЕС и член 151, параграф 1 от ДФЕС.

13 Становище на ЕИСК относно „Основни права в европейското законодателство в областта на имиграцията“, ОВ С 128, 18.5.2010 г., стр. 29, параграф 4.3.4.

14 Становища на ЕИСК относно „Обновена социална програма“, ОВ. С 182, 4.8.2009 г., стр. 65, и относно „Социалното измерение на вътрешния пазар“, ОВ. С 44, 11.2.2011 г., стр. 90.

- 3.5.1 Към всички основни (социални) права трябва да се подхожда поотделно и е също толкова важно тяхното прилагане и насърчаване да се разглеждат и гарантират във връзка със зачитането на недискриминацията и равнопоставеността. Това е от особено значение, когато става дума за равнопоставеността между мъжете и жените, която вече е призната в целите на Съюза и в член 23 от Хартата. Освен това във всички дейности следва да се интегрират аспектите, свързани с пола.
- 3.5.2 Защитата на основните права следва целенасочено да се отнася до уязвимите групи. ЕИСК обръща внимание на последното си становище по този въпрос¹⁵ и изтъква необходимостта от защита на трудовите и социалните права, по-конкретно правото на стачка¹⁶. Освен това Комитетът подчертава значението на Европейския форум за интеграция.
- 3.5.3 ЕИСК разглежда правата на човека като универсални и неделими права, които трябва да бъдат защитавани и гарантирани за всички хора, а не само за гражданите на ЕС. Понятието „Европа на правата и правосъдието“ не може да се ограничи само до лицата, граждани на държава-членка, а трябва да обхваща всички лица, пребиваващи на територията на ЕС. В противен случай кръгът на адресатите на европейското пространство на свобода, сигурност и правосъдие би бил несъвместим с ценностите и принципите, върху които се основава Европейският съюз (недискриминация, справедливо и равнопоставено третиране, солидарност)¹⁷. ЕС трябва да гарантира проактивен подход при гарантирането на основните права на всеки гражданин, независимо от неговата националност.
- 3.5.4 Динамичният характер на основните права следва да бъде утвърден, а правата да се ползват от нови средства за защита, съответстващи на общественото развитие. ЕИСК потвърждава своята позиция, че например цифровото общество, в съответствие с член 8 от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи (ЕКЗПЧ) и чл. 7 и 8 от Хартата, се нуждае от специална защита, която би могла да бъде осигурена от нови текстове¹⁸.

15 Становище на ЕИСК относно „Основни права в европейското законодателство в областта на имиграцията“, ОВ С 128, 18.5.2010 г., стр. 29.

16 Становище на ЕИСК относно „Пространство на свобода, сигурност и правосъдие за гражданите“, ОВ С 128, 18.5.2010 г., стр. 80, параграф 4.1.9.

17 Становище на ЕИСК относно „Пространство на свобода, сигурност и правосъдие за гражданите“, ОВ С 128, 18.5.2010 г., стр. 80, параграф 3.5.

18 Становище на ЕИСК относно „Повишаване на цифровата грамотност, на електронните умения и на електронното приобщаване“, CESE 1182/2011, 14.7.2011 г., параграф 7.

- 3.5.5 Действията на правителствата и полицията все повече се насочват към етническите малцинства, особено към ромите. Както се изтъква в Доклада за 2010 г., реакцията на Комисията спрямо мерките на някои държави-членки на ЕС беше бърза, но в крайна сметка - неефективна. Групи роми бяха експулсирани, въпреки че Хартата изрично забранява колективно експулсиране. ЕС следва да гарантира, че държавите-членки ще прекратят подобни политики.
- 3.6 Трябва да се повиши стратегическото значение на **незаконодателните актове**.
- 3.6.1 В съобщението се съдържат твърде малко позовавания на законодателните актове. Предвид широкия обхват на политическите и финансовите дейности на ЕС, по-конкретно що се отнася до Комисията, този важен аспект изисква стратегически подход, за да се спазят залегналите в хартата задължения в тези области, включително и в чувствителни области на политики като търговията с трети страни. Стратегията следва да обхваща също възможни пропуски и различни видове поведение, в това число и неправомерно поведение.
- 3.7 На **равнище ЕС** задълженията, залегнали в хартата, се отнасят до всички институции, агенции и органи, които имат своя специфична област на отговорност.
- 3.7.1 ЕИСК приветства факта, че в съобщението се упоменават няколко пъти институциите на ЕС. Въпреки това този аспект не е отчетен систематично. Следва да се отбележи, че институционалната рамка на Съюза е определена в член 13, параграф 1 от ДЕС и „има за цел да насърчава неговите ценности, да преследва неговите цели, да служи на неговите интереси, на интересите на неговите граждани и на тези на държавите-членки, както и да осигурява съгласуваност, ефикасност и последователност на неговите политики и дейности“. В качеството си на пазителка на договорите Комисията трябва да осигури съгласуван и ефективен подход. От друга страна, ЕИСК смята, че специфичната ѝ функция по отношение на защитата на основните права се състои в това да бъде пазителка на ценностите на Съюза.
- 3.7.2 В правомощията на Комисията е да осъществява контрол и да гарантира, че всички агенции и органи, които се отчитат пред нея, зачитат и насърчават основните права. Такъв е случаят по-специално с OLAF, Frontex и др. В наскоро публикувани становища ЕИСК изрази загрижеността си във връзка с последната. ЕИСК констатира със загриженост редица практики на правителствата на държавите-членки и на агенция Frontex в областта на експулсирането на лица, потенциално нуждаещи се от международна закрила¹⁹. Тези действия, чиято честота и мащаб нараснаха, трябва да протичат в условия на пълна прозрачност и пълно поемане на отговорността. Комитетът препоръчва агенция Frontex и Европейската служба за подкрепа в областта на убежището да си сътрудничат за ефективното предотвратяване на всякакви

¹⁹

Становище на ЕИСК относно „Добавената стойност на обща европейска система за убежище“, ОВ С 44, 11.2.2011 г., стр. 17, параграф 4.19.

нарушения на правата на човека. Експулсирането на лица към страни или зони, в които сигурността им е застрашена, е отявлено нарушение на принципа за забрана на връщането. Освен това ЕИСК предложи служителите на агенция Frontex да преминават през специално обучение, за да се гарантира висок стандарт на защита на основните права²⁰.

3.7.3 Всички други институции все още трябва да посветят значителни усилия на разработването на съгласувана и ефективна стратегия за зачитането и насърчаването на основните права и да обмислят подобряване на вече приетите текстове²¹ в духа на настоящото становище. По-специално Съветът трябва да поеме сериозно специфичната си роля на платформа на държавите-членки за защита и насърчаване на основните права.

3.8 На равнище държави-членки

3.8.1 Тъй като основните права са предпоставка и основен ангажимент за членство в ЕС, държавите-членки имат важна роля за ефективното прилагане на основните права. Затова ЕИСК приветства намерението на Комисията да разработи стратегия за превенция и същевременно да следи държавите-членки да спазват Хартата при прилагането на законодателството на ЕС. По време на процеса на транспониране ще трябва да се изгради култура, насочена към защита и насърчаване на основните права на всички равнища на управление и във всички политически и законодателни области, и да се разгледа и открий конкретното въздействие върху основните права. Все пак, за да не се създават неоправдани очаквания, следва да се подчертае, че държавите-членки – макар и да са се ангажирали със защита на правата посредством важни и ратифицирани в различна степен международни споразумения – са задължени да спазват и насърчават залегналите в Хартата права и принципи само при прилагането на законодателството на ЕС.

3.8.2 ЕИСК настойчиво приканва Комисията да изпълнява ефективно ролята си на пазителка на договорите и да използва процедурата за установяване на неизпълнение на задължения, без да взема под внимание политически съображения; Що се отнася до защитата на основните права, сегашната процедура е твърде бавна и съвсем неадекватна. Предвид значението на тази област и възможните рискове за живота, сигурността, благосъстоянието и достойнството на хората, ЕС трябва да действа бързо, навременно и решително и да използва без отлагане всички свои институционални правомощия.

²⁰ Становище на ЕИСК относно „Минимални норми относно процедурата за предоставяне или отнемане на международна закрила в държавите-членки“, ОВ С 18, 19.1.2011 г., стр. 85, параграф 4.2.1.9.

²¹ Резолюция на Европейския парламент от 15 декември 2010 г.; Заключения на Съвета от 24 и 25 февруари 2011 г.

- 3.8.3 ЕИСК настойчиво приканва Комисията при процедурата за установяване на неизпълнение на задължения да избягва да дава приоритет на случаи, при които се повдигат принципи въпроси или такива, които имат подчертано отрицателно въздействие за гражданите на ЕС. Всички права, залегнали в хартата, по-специално социалните права, са от еднакво значение и никоя институция, включително и Европейската комисия, няма правото или правомощието да дава приоритет на определени права.
- 3.8.4 Според ЕИСК неучастието на отделни държави-членки е неприемливо, тъй като подобни изключения могат да доведат до ситуации, при които защитата на правата на гражданите и работниците, включени в Хартата на основните права на ЕС, или прилагането на тези права в Европейския съюз могат да бъдат сериозно засегнати. Комисията, както и всички останали институции на ЕС, следва да разгледат възможността за насърчаване на страните, които продължават да не участват в прилагането на Хартата, да приемат напълно всички задължения, произтичащи от този инструмент на основните права, и да докладват ежегодно за мерките, които вземат в това отношение, както и за мерките, предприемани от съответните държави-членки за ефективно прилагане на залегналите в Хартата основни права.
- 3.9 Ролята на другите **международни задължения** се подценява.
- 3.9.1 В съобщението се съдържат редица позовавания на други международни задължения. Те също не са изчерпателни. Следователно и в това отношение е необходим стратегически подход. Това се изисква по-специално по силата на член 53 от Хартата на ЕС като минимално равнище на защита съгласно конвенциите на ООН, (преразгледаната) Европейска социална харта и, не на последно място, Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, както се посочва в член 52, параграф 3. По принцип същото се прилага и за съдебната практика на други международни органи, по-специално Европейския съд по правата на човека, като минимално равнище за защита.
- 3.10 **Допълнителни мерки**
- 3.10.1 ЕИСК изтъкна значението на ефективните мерки за изпълнение²². Ролята на Съда на Европейския съюз във връзка с наблюдението на прилагането на залегналите в Хартата права, както и по отношение на съответните протоколи, трябва да бъде укрепена. По-конкретно следва да се осигури публичност на съдебната му практика, също и във връзка със съответните протоколи.

22

Становище на ЕИСК относно „Към харта на ЕС за основните права“, ОВ С 367, 20.12.2000 г., стр. 26, параграфи 3.1.4 и 3.3.3.

- 3.10.2 За ефективна защита на правата на човека всички стандарти на върховенството на закона следва изцяло да се спазват във всички държави-членки, както и да бъдат обект на редовно докладване. Това се отнася по-специално за правомощието на съдилищата да представят правни норми и разпоредби на държавната администрация пред по-висша съдебна инстанция, за да се провери дали не се нарушават основните права и правата на човека. По същия начин би следвало да бъде гарантирано правото на гражданите да сезират компетентните национални и европейски съдилища при нарушение на основните права.
- 3.10.3 Всички необходими ресурси следва да бъдат предоставени на съответните структури. Това се отнася на първо място до самия ЕИСК, до Комисията и до всички останали институции на ЕС. В съобщението не се уточняват конкретни мерки за укрепване на институционалния капацитет. Процесът, при който действия на ЕС защитават основните права и укрепват законодателния и политическия процес, изисква време и значителни ресурси (напр. обучение на служителите). От съобщението става ясно, че няма конкретен план за преход към този етап. ЕИСК привлича вниманието към факта, че без ясен и категоричен ангажимент за изграждане на капацитет, повечето от целите на тази политика ще бъдат сериозно подкопани, поне в краткосрочен план. Това се отнася, както за самата Комисия²³, така и напр. за Агенцията на Европейския съюз за основните права (FRA)²⁴. Затова по-специално FRA следва да бъде укрепена и включена във всички синергийни мерки. Освен това следва да се предвиди активно включване на националните комитети по правата на човека, омбудсманите и всички останали защитници на правата на човека.

3.11 Дейности за насърчаване

- 3.11.1 ЕС следва да се стреми към укрепване на правната рамка за основните социални права. Това ще наложи присъединяването на ЕС към преразгледаната Европейска социална харта и протоколите към нея. Що се отнася до държавите-членки, Съюзът следва да препоръча ратифицирането на всички инструменти на основните (социални) права (включително изменящите и допълнителните/незадължителните протоколи). Когато не е възможна ратификация от ЕС, следва да се проучат и използват всички начини тяхното съдържание да бъде направено правно обвързващо.

²³ Становище на ЕИСК относно „Пространство на свобода, сигурност и правосъдие за гражданите“, ОВ С 128, 18.5.2010 г., стр. 80, параграф 1.4; становище на ЕИСК относно „Основни права в европейското законодателство в областта на имиграцията“, ОВ С 128, 18.5.2010 г., стр. 29, параграф 2.15.

²⁴ Становище на ЕИСК относно „Пространство на свобода, сигурност и правосъдие за гражданите“, ОВ С 128, 18.5.2010 г., стр. 80, параграф 3.7; становище на ЕИСК относно „Агенция на Европейския съюз за основните права“, ОВ С 88, 11.4.2006 г. стр. 37.

- 3.11.2 Интегрирането означава, че от всяка административна единица ще се изисква не само преглед на редовно извършвани (особено законодателни) дейности, но и ще се очаква да представя годишно една или две конкретни мерки за насърчаване. Освен това контролният списък „Основни права“ следва да се доразработи, като се отчетат по-специално задължението за „насърчаване“, интегрирането на принципа на равенство между половете и устойчивото развитие.
- 3.11.3 Комисията следва да инициира повече проекти. Те следва да обхващат и закрила за защитниците на основните права. Следва да се подобри вътрешното и външното сътрудничество. ЕИСК се позовава на становището си, в което призовава „в политиките на Европейския съюз да се отдава по-голямо значение на икономическите, социалните и културните права чрез използването на наличните географски и тематични инструменти, сред които се откроява, като допълващ елемент, Европейският инструмент за демокрация и права на човека“²⁵, който гарантира признаването на социалния диалог като приоритет. Освен това Комисията следва да се обърне към други международни организации за съвет относно защитата и насърчаването на правата на човека.
- 3.11.4 ЕИСК е загрижен поради ниското равнище на осведоменост сред обществеността относно Хартата и основните права. Необходими са значителни усилия за нейното популяризиране. Хартата е основен документ и съдържанието ѝ следва да бъде популяризирано и да служи като референция за голяма част от европейците. ЕИСК препоръчва Комисията да увеличи усилията си, за да отговори на това предизвикателство. В това отношение комуникацията с обществеността не би следвало да се съсредоточава върху разпространяването на доклади, а по-скоро върху предприемането на активни действия, за да се гарантира, че Хартата ще се превърне в референтен документ за всеки гражданин на ЕС.
- 3.11.5 ЕИСК приема положително всички дейности, насочени към конкретно обучение на всички заинтересовани групи, по-специално юристите – включително и дейностите, извършвани от държавите-членки, както и към по-добро информиране на обществеността, но това е само един аспект на необходимата комуникационна стратегия. От жизненоважно значение е да може да се комуникира непосредствено с обществеността. Това е още по-вярно, като се има предвид опитът със SOLVIT, при който Комисията активно търси информация, включително и от съответните заинтересовани страни. Същият подход трябва да бъде възприет и по отношение на основните права като цяло и социалните права в частност.

25

Становище на ЕИСК относно „Европейски инструмент за демокрация и права на човека (ЕИДПЧ)“ (становище по собствена инициатива), параграфи 1.1 и 1.2.

3.12 Тестове „за резистентност“

- 3.12.1 Ефективността на основните права трябва да се докаже на практика, особено в период на икономическа криза или при силен политически натиск. ЕИСК изразява голямото си безпокойство във връзка с разпространението на някои политически позиции, които могат да доведат и в някои случаи наистина водят до отстъпление при насърчаването и защитата на основните права.
- 3.12.2 Съдът на ЕС вече се занимава с някои важни въпроси, свързани с основните права, като отмени вторично законодателство, напр. по отношение на спазването на принципа на недискриминация²⁶ и защитата на данните²⁷ или като не позволи националното законодателство да налага лишаване от свобода на „незаконно пребиваващи лица от трети страни“²⁸.
- 3.12.3 Освен това ЕИСК отбелязва със загриженост масовото експулсиране на роми, начинът, по който се третират хората от Северна Африка без документи, ограничаването на свободата на изразяване особено в медиите и др. Всяко законодателство, което позволява изключване или ограничение по отношение на основните (социални) права (напр. правото на ограничение на максималното работно време), трябва да бъде конкретно разгледано.
- 3.12.4 Финансовата и икономическата криза оказва значителен натиск върху основните социални права. Всички пактове, планове за възстановяване и други мерки на ЕС и/или на държавите-членки не трябва по никакъв начин да нарушават основните (социални) права, като правото на информация и консултация, колективно договаряне и колективни действия при пълна независимост на социалните партньори, както и обществените и социалните услуги, а да ги зачитат и насърчават.

3.13 Гражданско общество: участието следва да бъде засилено в значителна степен.

²⁶ Решение на Съда (голям състав) от 1 март 2011 г. – Дело C-236/09 – Association Belge des Consommateurs Test-Achats ASBL (Използване на пола като определящ фактор при оценката на застрахователните рискове).

²⁷ Решение на Съда (голям състав), 9 ноември 2010 г. – Дела C-399/09 и C-93/09 – Volker und Markus Schecke (обработка на лични данни - публикуване на информация за получателите на селскостопански помощи).

²⁸ Решение на Съда (първи състав) от 28 април 2011 г. – Дело C-61/11 PPU – El Dridi (национална правна уредба, която предвижда наказание лишаване от свобода за гражданите на трети страни, които са в незаконен престой, в случай на отказ да изпълнят заповед за напускане на територията на държава-членка).

- 3.13.1 Най-общо казано стратегията се отнася до необходимостта да се вземе предвид позицията на всички заинтересовани страни. В много свои становища ЕИСК изтъква този важен аспект в областта на основните права²⁹. Изразът „заинтересовани страни“ изглежда достатъчно широк, за да обхване всички субекти. Според ЕИСК обаче е от първостепенно значение изрично да се отчете неговата роля на консултативен орган. Същото се отнася за социалните партньори на равнище ЕС (член 152 от ДФЕС).
- 3.13.2 Най-засегнати от прилагането на основните права са отделните хора в частност и гражданското общество като цяло. Трябва да се отреди по-видима роля на заинтересованите страни. Затова те следва да бъдат привлечени за редовно, пълноценно и ефективно участие в този процес.
- 3.13.3 По-конкретно ЕИСК следва да бъде привличан за участие и с него да се провеждат консултации редовно и своевременно, по-специално по отношение на годишния доклад, изготвян от Комисията. Като пазител на ценностите на ЕС и представител на организираното гражданско общество, Комитетът е в най-добра позиция да осъществява връзка с гражданското общество.
- 3.13.4 ЕИСК ще изготвя годишно становище относно прилагането на Хартата на основните права (като се отчитат в особена степен основните социални права), на хоризонталните социални клаузи (членове 8, 9 и 10 от ДФЕС) и на останалите социалнополитически разпоредби на Договора от Лисабон (по-специално членове 145 до 166 и член 168 от ДФЕС), както и на вторичното право и другите правни и политически мерки, от гледна точка на спазването и насърчаването на целите и насоките. Във връзка с това Комитетът ще провери и направи оценка до каква степен те допринасят за развитието в областта на основните права и социалната политика в ЕС. Становището ще съдържа евентуално и препоръки за това как чрез конкретни мерки да се осъществят по-добре целите и намеренията.

В рамките на изслушване, което ще бъде организирано преди приемането на становището, наред със социалните партньори и представителите на различни интереси ще могат да представят своите конкретни позиции и доклади и други значителни представителни организации на гражданското общество от социалната област. Това годишно становище на ЕИСК ще бъде представяно и разяснявано на представителите на институциите на ЕС, по-специално на Европейския съвет, Съвета, Европейския парламент, Комисията, Съда на Европейския съюз и Европейската централна банка.

Наред с това ще бъдат организирани конференции за наблюдение на ефективното прилагане на Хартата. Те ще спомогнат за допълнително засилване на контактите с Агенцията за основните права (FRA).

29

Становище на ЕИСК относно „Към харта на ЕС за основните права“, ОВ С 367, 20.12.2000 г., стр. 26, параграф 3.4; становище на ЕИСК относно „Пространство на свобода, сигурност и правосъдие за гражданите“, ОВ С 128, 18.5.2010 г., стр. 80, параграф 4.3.

- 3.13.5 Годишният доклад е полезен инструмент за оценка на напредъка на политиката. Той следва да бъде лесно достъпен. ЕИСК насърчава Комисията и FRA да използват възможността да привлекат гражданското общество за участие в изготвянето на доклада и да бъдат отворени за независими прегледи на защитата на основните права на равнище ЕС и отвъд неговите граници. Като представител на организираното гражданско общество ЕИСК е готов да съдейства за този процес и да допринесе за годишния преглед. Годишният доклад трябва да отчита ситуации, които по различни причини не са предмет на петиции или съдопроизводство. В това отношение докладът следва да отразява и да се основава на приноса на различни организации, работещи в сферата на правата на човека.
- 3.13.6 Въпреки че ЕИСК признава значението на годишния доклад, според него Първият годишен доклад не разглежда по последователен начин всички основни права, включени в Хартата. В раздела, посветен на най-важните развития през 2010 г., докладът изтъква редица области от ключово значение, но критериите за подбор не са ясни. Този избирателен подход не допринася за открояването на пропуски в прилагането и, което е дори по-обезпокоително, може да означава, че на някои основни права се дава по-голям приоритет отколкото на други.

Брюксел, 21 септември 2011 г.

Председател
на Европейския икономически и социален
комитет

Staffan NILSSON
