



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

ЕМПИРИЧНО ПРАВНО- СОЦИОЛОГИЧЕСКО ИЗСЛЕДВАНЕ „ГРАЖДАНСКОТО УЧАСТИЕ В НАЦИОНАЛНИТЕ ПОЛИТИКИ ПО НЕДИСКРИМИНАЦИЯ, РАВЕНСТВО И ЗАЩИТА НА ОСНОВНИТЕ ПРАВА“

РЕЗЮМЕ

Настоящото изследване е изготвено в рамките на проект „Участие на заинтересованите страни в националните политики по недискриминация, равенство и защита на основните права“ по Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд по Процедура BG05SFOP001-2.009 за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ чрез подбор „Повишаване на гражданското участие в процесите на формулиране, изпълнение и мониторинг на политики и законодателство“.

Резултатите от проведено национално представително количествено изследване сред пълнолетното население и качествено изследване сред експертната общност очертават различни динамики и предизвикателства пред ефективното гражданското участие в процеса на вземане на решения, свързани с приемането на политики и мерки в области като недискриминация, равенство и защита на основните права в България, по-съществените от които са представени в настоящото резюме.

Ограничена достъпност до механизмите за гражданско участие

Сред българските граждани се наблюдават **незадоволителни нива на познаване на съществуващите инструменти и възможности за участие на гражданите**. Мнозинството от българите (55,8%) не познават националната правна уредба и механизмите, които осигуряват участие. Ако към тях прибавим и тези, които признават, че „по-скоро не са запознати“, изследването показва, че за **над 80% от българите участието на гражданите във вземането на публични решения не се асоциира с конкретни правови норми и/или инструменти на публичното управление**.

Непознаване на механизмите за гражданско участие

Действащите механизми за гражданско участие се познават средно от само един на всеки пет български граждани, което свидетелства за **ограничена достъпност и трудна разбираемост на съществуващите форми на обществено консултиране**. Публичните събития и дебати са най-популярни, припознати от 36,7% от гражданите, но над една трета от българите не познават нито един от изброените инструменти за участие.

Липса на системен образователен подход относно правата на гражданите и способите за тяхна защита

Експертите в областта на гражданското участие и защитата на основните права се обединяват около твърдението, че липсата на системен образователен подход, съобразен с различните етапи на образование, относно правата на гражданите и способите, чрез които те да бъдат отстоявани, е фундаментално предизвикателство пред утвърждаването на инициативно гражданско общество. **Задълбочаващите се дефицити на образователната система** се потвърждават от факта, че информираността при най-младите е най-ниска.

Липса на прозрачност на механизмите за гражданско участие

Липсата на прозрачност ограничава ефективността на механизмите за гражданско участие, въпреки добре уредената правна рамка. Над 60% от населението оценява негативно прозрачността на процеса на вземане на публични решения в България, касаещ основните права. Това усещане се пренася и върху оценката на населението по отношение на ефективността на механизмите, с които гражданите разполагат за включване във вземането на най-важните публични решения – тези, които касаят техните права. Мнозинството от тях - 58% поставят негативна оценка, докато големият дял на тези, които не могат да преценят - 29%, което засилва общото възприятие за ниска ефективност.

Формализъм при прилагането на законодателството, уреждащо гражданското участие

От една страна **националната правна рамка е добре разписана и уредена** и не липсват добри примери за ефективно използване на механизмите за участие на гражданите във вземането на решения. Но въпреки постигнатото усъвършенстване на правната уредба за гражданското участие у нас, **остава усещането за прекалено**

формално прилагане на законодателството. Отсъствието на конкретика, отвореност и ясно формулиране и комуникиране на проблемите, от страна на публичните институции, в комбинация с формализацията на процеса за вземане на публични решения, водят до всеобщо усещане за липса на прозрачност.

В резултат на тези динамики, само 13% от българите считат, че съществуващите форми на обществено консултиране, възприети у нас, произвеждат своя полезен ефект, изразяващ се във вярата на гражданите и НПО, че реално и ефективно влияят на управленските решения. По-малко от 15% изразяват мнение, че участието на гражданите оказва реално влияние върху администрацията и законодателите при вземането на публични решения.

Изключително ниско участие на гражданите във вземането на публичните решения, отнасящи се до недискриминация, равенство и защита на основните права

Само 2% от българските граждани са участвали във вземането на публични решения в области като недискриминация, равенство и защитата на основните права. При силно ограничено въздействие гражданите, протестът често остава единствен механизъм за участие. Към средата на ниско доверие в ефективността на съществуващите механизми и кореспондиращите ниски нива на участие на гражданите, българите продължават да се обръщат към „протеста“ като най-ефективна форма на влияние. Отсъства достатъчна чуваемост, а гражданите не съумяват да прокарат своите идеи за управлението на страната. Политическият елит не допуска овластеност на гражданите, което ги подтиква към индивидуални стратегии за „оцеляване“ или към протести на улицата.

Дефицити на публичното управление по отношение на гражданското участие

Четири са ключовите взаимосвързани дефицити на публичните институции, според допитаните експерти, които ограничават ефективността на участието на гражданите във вземането на публични решения в области като недискриминация, равенство и защитата на основните права:

1. Липсата на политическа воля и практиката за включване на граждани като инструмент за легитимация и преследване на политически цели крият сериозен риск, който в комбинация с липсата на прозрачност и формализъм, води до фасадно използване на механизмите за участие на гражданите във вземането на публични решения.

2. Недостатъчно ефективна комуникация от страна на публичните институции за съществуващите механизми на обществено консултиране и участие на гражданите във вземането на публични решения, с които се приемат политики и законодателство, касаещи техните основни права. Неефективността на публичните институции, и донякъде, на НПО сектора, да информират и подпомагат включването на гражданите, е изключително важен фактор за ниските нива на участие.

3. Липса на капацитет в българската администрация. Липсата на познания и капацитет, в комбинация с неефективната комуникационна стратегия за включването на заинтересованите страни, са част от многопластовите проблеми, които водят до липса на доверие между актьорите в процеса на гражданското участие във вземането на публични решения, в области като недискриминация, равенство и защитата на основните права в България. Често се наблюдава генералното неразбиране (относно тематиката и спецификите) от страна на институциите, които би следвало да въвличат гражданския сектор в изработването на конкретни публични политики.

4. Липса на обратна връзка от публичните институции. В процеса на гражданското участие липсва структурирана, навременна и ясно комуникирана обратна връзка от публичните институции по отношение на резултатите от провеждането на механизмите за участие. Това подсилва проблема, свързан с ниската ефективност на комуникацията и от своя страна отдалечава и маргинализира участието на гражданите.

Съществуващите механизми за гражданско участие не са достатъчно информационно обезпечени

Именно нуждата от предоставяне на повече информация за съществуващите механизми за участие във вземането на публични решения, в области като недискриминация, равенство и защитата на основните права, е най-често идентифицираната препоръка за подобряване на гражданското участие в България. Малко над 60% от българските граждани поставят тази препоръка на първо място.

Ролята на организираното гражданско общество

Организираното гражданско общество в България повишава своята ефективност, а експертната общност се възползва по-ефективно от механизмите за участие във вземането на решения. Но все пак, неправителственият сектор остава ограничен от съществуващи дефицити. Българските граждани имат нужда от подкрепа от неправителствените организации, за да участват по-ефективно в процесите на вземане на публични решения и за да защитават правата си по-ефективно.

В много случаи неправителственият сектор и гражданските организации изпълняват тази роля и участват активно във формулирането на публични политики. Непрекъснато нарастващият експертен потенциал на НПО подобрява общия капацитет и осветлява процеса на вземане на публични решения в България, касаещи основните права. Но въпреки, че се обединява около това твърдение, експертната общност идентифицира и някои важни дефицити на сектора, включително невъзможността за запазване на пълна финансова независимост, които не позволяват на гражданските организации достатъчна гъвкавост и увеличават времето им за реакция при наличието на обществени проблеми.

Същевременно в сектора не липсват и структурни проблеми, свързани с отсъствието на прозрачност, отчетност и представителност. Въпреки това, неправителственият сектор притежава ключов потенциал да се превърне в ефективен партньор, от една страна на публичните институции, повишавайки техния експертен

потенциал, а от друга на гражданите, подобрявайки техния достъп до механизми за участие във вземането на публични решения.

Ролята на медиите и организираното гражданско общество в България: влияние и предизвикателства

Медиите са друг, потенциално силен, партньор на гражданите за осветляване процеса на участие. Оценката на експертната общност за ролята на т.нар. четвърта власт остава поляризирана. От една страна медиите са основен канал за информиране на гражданите и имат ключова роля за изостряне на общественото внимание, особено при случаи на дискриминация, неравенства и нарушаване на основните права. При медийно отразяване в отсъствието на независимост и на достатъчно широко покритие на различни гледни точки обаче съществува сериозен риск от изкривяване на обществения дебат и използване на медиите като инструмент за влияние. Новите форми на влияние и поляризиране на обществото, като фалшивите новини и дезинформацията, допълнително усложняват средата.

Непознаване на правото на Европейския съюз, уреждащо гражданското участие

Сетивността на гражданите по отношение на познаване и отстояване на техните права продължава да се изостря, в резултат най-вече на членството на България в Европейския съюз (ЕС) и свързаните с него инициативи през последното десетилетие.

Същевременно обаче европейската правна рамка остава непозната за българите - близо 90% от населението изобщо не е запознато (68,7%) или по-скоро не е запознато (21,1%) със законовата уредба и съществуващите механизми за гражданско участие на ниво ЕС.

Неусвоеният потенциал за ефективно прилагане на добри европейски практики

Добрите европейски практики не се използват ефективно и от българската администрация. От една страна, законодателната уредба е приведена в унисон с европейското законодателство. От друга страна обаче, много от съществуващите механизми за гражданско участие на ниво ЕС са значително по-интуитивни и гъвкави, и като такива, в много по-голяма степен осигуряват възможност за включване на гражданите. Ключов фактор за по-ефективни механизми за участие на гражданите и неправителствения сектор е също по-ранното включване на заинтересованите страни в процеса на взимане на публични решения и формулиране на публични политики в различни области, включително по теми, засягащи недискриминация, равенство и защитата на основните права.

Нарастващият потенциал на гражданското общество

През последните години към средата на участие в България се причисляват все повече активни граждани, но структурни проблеми в публичното управление продължават да възпрепятстват ефективното участие. Наблюдава се повишаване, макар и бавно, на инициативността на българските граждани. Гражданите все по-често се включват активно в защита на общи каузи, обръщат се към институциите и медиите, в случаите когато считат, че техните основни права са нарушени. Същевременно обаче, ниската политическа и правна култура водят до непознаване на националната правна уредба, европейското законодателство и механизмите, които осигуряват възможност за участие на гражданите във вземането на публични решения, с които се приемат политики и законодателство, касаещи основните им права.

Среда на структурни дефицити на публичното управление

Ключовите дефицити в областта на гражданското участие са резултат от структурни проблеми на публичното управление в България. На първо място се отчита липсата на сериозна политическа реформа, която да включва не само конкретни стъпки към осигуряване независимостта на съдебната система и повишаване ефективността на борбата с корупцията по високите етажи на властта, но и целенасочени реформи по отношение даването на достъп до Конституционния съд на индивидуално ниво и промени в областта на механизмите на пряката демокрация. **Визията за върховенството на закона трябва да е водеща**, но, на първо време, гражданите трябва да виждат конкретни стъпки в тази посока, които да подобрят критично ниското доверие на гражданите в българските институции.