



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

ПРАКТИЧЕСКИ МЕХАНИЗЪМ

ЗА АКТИВНО ГРАЖДАНСКО УЧАСТИЕ В ПОЛИТИКИТЕ

ОТНОСНО ОСНОВНИТЕ ПРАВА

РЕЗЮМЕ

София, 2019 г.

Проект „УЧАСТИЕ НА ЗАИНТЕРЕСОВАНИТЕ СТРАНИ В НАЦИОНАЛНИТЕ ПОЛИТИКИ ПО НЕДИСКРИМИНАЦИЯ, РАВЕНСТВО И ЗАЩИТА НА ОСНОВНИТЕ ПРАВА“, финансиран от Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд
<https://www.eu.funds.bg/>

ЦЕНТЪР ЗА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО НА ЗАКОНОДАТЕЛСТВОТО

RIA.BG



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

I. ПРОВЕРКА ЗА СЪОТВЕТСТВИЕ НА ПРОЕКТИТЕ НА НОРМАТИВНИ АКТОВЕ С ХАРТАТА НА ОСНОВНИТЕ ПРАВА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

Според чл. 51 от Хартата на основните права на Европейския съюз, нейните разпоредби се отнасят освен за институциите, органите, службите и агенциите на Съюза и за държавите-членки, когато те прилагат правото на Съюза. Според практиката на Съда на ЕС, задължението да се зачитат основните права, определени в рамките на Съюза, обвързва органите на централните, регионалните и местните власти включително и публичните организации на държавите членки, винаги когато те прилагат правото на Съюза.

Във връзка с това препоръката към българската държава е да започне да извършва преглед за съответствие на проектите на нормативни актове с Хартата на основните права на Европейския съюз, която най-лесно би могла да се интегрира в процеса на предварителната оценка на въздействието на тези актове. Алгоритъмът, през който служителите на администрацията, които подготвят проекти на нормативни актове следва да преминават, в случаите, когато се установи, че дадено проектопредложение следва да бъде съобразено с изискванията на Хартата на основните права на ЕС е следният.

Фаза I. Идентифициране на ограниченията на основни права

Според чл. 52, пар. 1 от Хартата на основните права, всяко ограничаване на упражняването на правата и свободите, признати от настоящата Харта, трябва да бъде предвидено в закон и да зачита основното съдържание на същите права и свободи. В тази връзка, съставителят на проекта за нормативен акт следва да си отговори на следните въпроси:

Проект „УЧАСТИЕ НА ЗАИНТЕРЕСОВАНИТЕ СТРАНИ В НАЦИОНАЛНИТЕ ПОЛИТИКИ ПО НЕДИСКРИМИНАЦИЯ, РАВЕНСТВО И ЗАЩИТА НА ОСНОВНИТЕ ПРАВА“, финансиран от Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд

<https://www.eu-funds.bg/>

ЦЕНТЪР ЗА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО НА ЗАКОНОДАТЕЛСТВОТО

RIA.BG



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

1. Проектът за нормативен акт ограничава ли по някакъв начин основните права и свободи? Ако да, до каква степен?

Ако отговорът на този въпрос е отрицателен, проверката за съответствие с Хартата приключва тук. В случай, че отговорът е положителен, т.е. установено е определено ограничаване на основни права, се преминава към следващия етап.

Фаза II. Преценка дали ограниченията са допустими или не

2. Подлежат ли засегнатите права на ограничения?

Първо трябва да се определи дали е засегнато абсолютно право. Хартата не определя изрично абсолютните права, но по тълкувателен път въз основа на Хартата, ЕКПЧ и практиката на европейските съдилища, се приема, че **абсолютни са правото на човешко достойнство, забраната на изтезанията и на нечовешкото или унижително отношение или наказание, забрана на робството и на принудителния труд, свободата на мисълта, съвестта и религията, презумпцията за невиновност и правото на защита, принципът на законност** и правото на всеки да не бъде съден или наказван два пъти за едно и също престъпление

Ако се установи, че е става въпрос за абсолютно право, никакви ограничения не са допустими. В случай, че е ограничено неабсолютно право, се преминава към следващия въпрос.

3. Ограниченията предвидени ли са в закон?

Първо трябва да се провери дали ограниченията са предвидени в закон, като може да става въпрос както за национален закон, така и за нормативни актове на ЕС. След това трябва да се прецени дали ограниченията са достатъчно достъпни и предвидими.

Проект „УЧАСТИЕ НА ЗАИНТЕРЕСОВАНИТЕ СТРАНИ В НАЦИОНАЛНИТЕ ПОЛИТИКИ ПО НЕДИСКРИМИНАЦИЯ, РАВЕНСТВО И ЗАЩИТА НА ОСНОВНИТЕ ПРАВА“, финансиран от Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд

<https://www.eu-funds.bg/>

ЦЕНТЪР ЗА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО НА ЗАКОНОДАТЕЛСТВОТО

RIA.BG



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

4. Гарантирано ли е спазването на смисъла и основното съдържание на ограничаваното основно право?

Тук следва да се провери дали основният смисъл и съдържание на ограничаваното право са засегнати. Ограничението поставя ли разглежданото право под въпрос като цяло? Ограничението съобразено ли е със същината на разглежданото право?

Ако се установи, че ограничението засяга основното съдържание на дадено основно право, то е недопустимо. В случай, че основното съдържание е останало незасегнато, се преминава към следващия етап.

Фаза III. Преценка дали ограниченията са основателни

5. За постигането на законосъобразна цел ли е наложено ограничението?

Каква е целта на ограничението? Тази цел законосъобразна ли е? Отговаря ли на признати от Съюза цели от общ интерес или на необходимостта да се защитят правата и свободите на други хора?

6. Ограничението подходящо ли е за справяне с идентифицирания проблем?

Ограничението ще доведе ли до постигане на поставената цел? Дадена законодателна мярка е подходяща за справяне с идентифицирания проблем, единствено ако действително отговаря на усилието за нейното съгласувано с останалите мерки и систематично прилагане, насочено към постигането на определената пред нея цел.

7. Ограничението отива ли отвъд необходимото за постигане на определената цел? Съществуват ли други възможни мерки, които биха засегнали основните права в по-малка степен?

Когато съществува избор между няколко подходящи мерки, трябва да се прибегне до мярката, която създава най-малко ограничения, а породените от нея неудобства не следва да са несъизмерими с тези цели.

Проект „УЧАСТИЕ НА ЗАИНТЕРЕСОВАНИТЕ СТРАНИ В НАЦИОНАЛНИТЕ ПОЛИТИКИ ПО НЕДИСКРИМИНАЦИЯ, РАВЕНСТВО И ЗАЩИТА НА ОСНОВНИТЕ ПРАВА“, финансиран от Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд

<https://www.eu-funds.bg/>

ЦЕНТЪР ЗА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО НА ЗАКОНОДАТЕЛСТВОТО

RIA.BG



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

8. Ограничението пропорционално ли е на преследваната цел?

Причинените ограничения не трябва да са непропорционално големи в сравнение с преследваната цел. Мярката не следва да обременява лицата, засегнати от нея с непропорционална и прекомерна тежест. Важно е да се намери балансът между постигането на законната цел и намесата и ограничаването на конкретното основно право.

В случай, че отговорът на всички въпроси от 5 до 8 е положителен, това означава, че ограниченията на основните права отговарят на изискванията на чл. 52 от Хартата и може да се премине към следващия въпрос. В случай, че на някой от въпросите от 5 до 8 е отговорено отрицателно, значи е налице нарушение на изискванията на чл. 52 от Хартата и мярката е недопустима.

9. Кореспондира ли разглежданото основно право от Хартата на право на човека, закрепено в Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи?

Доколкото Хартата съдържа права, съответстващи на правата, гарантирани от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, техният смисъл и обхват са същите като дадените им в Конвенцията.

В случай, че отговорът на този въпрос е положителен, следва да се премине към въпрос 10. В случай, че отговорът на този въпрос е отрицателен, следва да се премине към въпрос 11.

10. Ограничението на основно право съответства ли на изискванията на ЕКПЧ?

Във всички случаи е необходимо ограничението да отговаря на стандартите, определени в ЕКПЧ. За да се определи дали това е така, следва да се направи справка с практиката на ЕСПЧ.

Проект „УЧАСТИЕ НА ЗАИНТЕРЕСОВАНИТЕ СТРАНИ В НАЦИОНАЛНИТЕ ПОЛИТИКИ ПО НЕДИСКРИМИНАЦИЯ, РАВЕНСТВО И ЗАЩИТА НА ОСНОВНИТЕ ПРАВА“, финансиран от Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд

<https://www.eu-funds.bg/>

ЦЕНТЪР ЗА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО НА ЗАКОНОДАТЕЛСТВОТО

RIA.BG



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

11. По отношение на засегнатото основно право от Хартата, съществува ли еквивалентна разпоредба на друг инструмент за защита правата на човека, по който Съюзът като цяло или всички държави-членки са страни?

Никоя разпоредба на Хартата не трябва да се тълкува като ограничаваща или накърняваща права на човека и основни свободи, които в съответните им приложни полета са признати от правото на Съюза, от международното право и от международните договори, по които Съюзът или всички държави-членки са страни и по-специално от ЕКПЧ.

В случай, че ограниченото основно право няма еквивалент в международноправен акт, то проверката приключва. В случай, че ограниченото основно право има еквивалент в международноправен акт, то е допустимо при положение, че нивото на защита, гарантирано от международноправния акт е спазено.

II. ПРЕДВАРИТЕЛЕН ПРЕГЛЕД НА СЪОТВЕТСТВИЕТО НА НОРМАТИВНИТЕ АКТОВЕ С ЕКПЧ И ПРАКТИКАТА НА ЕСПЧ

Етап 1. Идентифициране на ключовите въпроси и проучване на текущата ситуация

Този първи етап включва действия по изясняване на актуалната ситуация като:

1. проучване на действащото законодателство;
2. изследване на **правоприлагането**;
3. изясняване на приложимото **международно право** и
4. извеждане на първоначални заключения относно правната страна на **ключовите въпроси** – липса или лошо законодателство, липса или лошо правоприлагане и
5. на техните **първопричини** - дължащо се на въведената мярка за регулиране, на практиката на администриращите го органи, на охраняващите го органи на правния nihilism и ниското правосъзнание на адресатите на регулирането или на нещо друго.

Проект „УЧАСТИЕ НА ЗАИНТЕРЕСОВАНИТЕ СТРАНИ В НАЦИОНАЛНИТЕ ПОЛИТИКИ ПО НЕДИСКРИМИНАЦИЯ, РАВЕНСТВО И ЗАЩИТА НА ОСНОВНИТЕ ПРАВА“, финансиран от Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд
<https://www.eufunds.bg/>

ЦЕНТЪР ЗА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО НА ЗАКОНОДАТЕЛСТВОТО

RIA.BG



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

Етап 2. Планиране

Планирането включва следните основни елементи:

1. определяне на цели;
2. идентифициране и събиране на данни и експертиза – набелязване на източниците на данни и информация, ключовите експерти и институциите, които трябва да бъдат привлечени;
3. съгласуване на график и разпределяне на отговорностите между членовете на екипа, отговорен за извършване на прегледа – ясно разписан времеви график с посочени конкретни задачи и отговорници за тяхното изпълнение.

Етап 3. Събиране и анализ на данни

Събирането на данни относно идентифицираните ключови въпроси и текущата ситуация спомага за установяването на съществуващите празноти и предизвикателства във връзка със спазването и насърчаването защитата на правата на човека. Всички относими и надеждни данни следва да бъдат издирени и събрани и включени в анализа, защото базисно правило е, че всяка нова политика, стратегия или законодателство следва да е основана на най-добрите доказателства, събрани от надежден източник, по прозрачен начин, оценени експертно и анализирани с безспорни научно признати методи.

Етап 4. Подбор на индикатори за измерване на съответствието

Офисът на Върховния комисар на ООН по правата на човека в своите практически насоки, наречени „Индикатори за човешки права: Наръчник за измерване и прилагане”¹ използва интегрирана концептуална и методологическа рамка за идентифициране на индикаторите за наблюдение на граждански, политически, икономически, социални и културни права

¹ Източник: http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Human_rights_indicators_en.pdf

Проект „УЧАСТИЕ НА ЗАИНТЕРЕСОВАНИТЕ СТРАНИ В НАЦИОНАЛНИТЕ ПОЛИТИКИ ПО НЕДИСКРИМИНАЦИЯ, РАВЕНСТВО И ЗАЩИТА НА ОСНОВНИТЕ ПРАВА“, финансиран от Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд
<https://www.eufunds.bg/>



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

Структурните индикатори идентифицират:

1. празнотите в националното законодателство;
2. празнотите в националните публични политики,;
3. практиките на националните институции.

Индикаторите за действие следва да:

1. са относими към местния контекст и да произтичат от него;
2. се фокусират върху данните от институциите, които администрат нормите и правилата;
3. идентифицират целевите групи, например малцинства, хора с увреждания и други;
4. се фокусират върху националните и местни бюджети, насочени към насърчаване и защита на основните права на човека.

Индикаторите за резултат са общоприетите в теорията критерии за постижения, свързани с посочването на конкретни стойности, изразени в мерни единици или демонстрирани чрез описания, които представят реализираната промяна в средата в отлика от базисната ситуация.

Етап 5. Изготвяне на становище относно съответствието с правата на човека

Резултатите от всички приключени до този момент етапи от прегледа следва да бъдат отразени в становище относно съответствието с правата на човека, което прави обобщение на идентифицираните ключови въпроси и представя резюме на проучването на базисния статус, описва всички предприети стъпки по събиране и анализ на данни, посочва използваните ресурси и източници, излага списъка за проверка, съдържащ подбора на индикатори, отразява изводите от окончателния анализ на съответствието и прави препоръки относно бъдещето на проекта за нормативен акт.

Проект „УЧАСТИЕ НА ЗАИНТЕРЕСОВАНИТЕ СТРАНИ В НАЦИОНАЛНИТЕ ПОЛИТИКИ ПО НЕДИСКРИМИНАЦИЯ, РАВЕНСТВО И ЗАЩИТА НА ОСНОВНИТЕ ПРАВА“, финансиран от Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд

<https://www.eufunds.bg/>

ЦЕНТЪР ЗА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО НА ЗАКОНОДАТЕЛСТВОТО

RIA.BG



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

III. ЕФЕКТИВНО ПРЕДСТАВЯНЕ НА ТЕМАТА ЗА ПРАВАТА НА ЧОВЕКА

Най-добрите защитници на правата на човека и основните свободи са хората като носители на тези права. Работата с хора, общности и техните организации е съществена част от съвместното управление в името на зачитането на правата на човека. Ангажирането на общността изисква гъвкавост и партньорство, но ефективното справяне с тази задача зависи от доброто разбиране на демографския профил, нуждите и очакванията на хората.

Систематичното набелязване на заинтересовани страни е важна стъпка за инициативите, свързани с права на човека на всяко ниво. С оглед избягването на включването на едни и същи организации, набелязването трябва да стигне отвъд мрежата от познати организации и лица, за да бъдат чути мненията на колкото е възможно повече представители на цялата общност. Повечето инструменти за набелязване предвиждат еднакви или сходни критерии за различаване на типовете заинтересовани страни, включително според:

1. степента на въздействие и повлияване от мярката – пряко и непряко засегнати;
2. очакваното взаимодействие или реакция – очаквана подкрепа или опозиция;
3. съществуващите мрежи – участие в мрежи или групи по интереси, свързани с темата;
4. сферата на дейност – зависимост от функциите и областта на работа;
5. нивото на власт – възможност за влияние или наличие на правомощия;
6. актуалните взаимоотношения – дали съществуват установени взаимоотношения или става въпрос за желани такива.

Тези критерии са доста общи и следва да бъдат допълнително развити, съобразно спецификата на сферата на правата на човека, като бъдат взети предвид релевантни фактори като пол, сексуална ориентация, увреждания, етнос, възраст и .т.н.

Процедурните стъпки за набелязване на заинтересованите страни са следните:

Проект „УЧАСТИЕ НА ЗАИНТЕРЕСОВАНИТЕ СТРАНИ В НАЦИОНАЛНИТЕ ПОЛИТИКИ ПО НЕДИСКРИМИНАЦИЯ, РАВЕНСТВО И ЗАЩИТА НА ОСНОВНИТЕ ПРАВА“, финансиран от Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд

<https://www.eufunds.bg/>

ЦЕНТЪР ЗА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО НА ЗАКОНОДАТЕЛСТВОТО

RIA.BG



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

Стъпка 1. Идентифициране на заинтересованите страни. Съществуват редица заинтересовани страни, работещи в сферата на основните права, които могат да дадат ценен принос, като например неправителствени организации, работещи в сферата на правата на човека, здравеопазването, екологичната и социалната проблематика. Социалните партньори могат да предоставят експертиза за въздействията на социалните права. В случай, че обмисляните мерки потенциално биха засегнали правото на справедлив процес и на ефективна защита, следва да се помисли за включването на организациите на юридическите професии (например, съдии, прокурори, адвокати);

Стъпка 2. Анализ. Доброто набелязване на заинтересованите страни включва освен точно идентифициране на категориите заинтересовани страни и класифицирането им в съответствие с нивото на заинтересованост или със степента на влияние върху конкретната инициатива, във връзка с която трябва да бъде проведена консултацията. Основният въпрос е да се определи кои категории заинтересовани страни са свързани с областта на действие на инициативата. Лицата, отговарящи за провеждането на консултацията следва да идентифицират и групите, които притежават експертиза или технически познания в съответната област, както и да проследят приносите, направени в предишни формати за обмен на данни и знания.

Стъпка 3. Същинско набелязване. Обикновено тази стъпка включва разпределянето на идентифицираните заинтересовани страни в графика. Осите на графиката често отразяват най-важните установени по време на идентифицирането и анализа проблеми. Заинтересованите страни се поставят в релевантното поле на графиката, често в малки, средни или големи форми, съобразно тяхната важност за инициативата;

Стъпка 4. Приоритизиране. В много случаи, ресурсите не са достатъчни за ангажиране на пълния спектър от идентифицирани заинтересовани страни. Затова, ефективното ангажиране зависи от успешното приоритизиране на отделните групи такива. Не следва да бъдат включвани само едни и същи лица или представителни организации,

Проект „УЧАСТИЕ НА ЗАИНТЕРЕСОВАНИТЕ СТРАНИ В НАЦИОНАЛНИТЕ ПОЛИТИКИ
ПО НЕДИСКРИМИНАЦИЯ, РАВЕНСТВО И ЗАЩИТА НА ОСНОВНИТЕ ПРАВА“, финансиран от Оперативна
програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд

<https://www.eu-funds.bg/>

ЦЕНТЪР ЗА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО НА ЗАКОНОДАТЕЛСТВОТО

RIA.BG



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



защото това увеличава риска от вслушване в тесен кръг от интереси. Критериите за подбор на участниците трябва да са ясни и прозрачни.

Съвместната работа с общността изисква гъвкавост, партньорски подход и адекватна организация на процесите, така че хората и техните структури да могат влязат в реален диалог с публичните власти и да се включат ефективно във вземането на решения, които ги засягат. Създаването на подходящи условия за участие неминуемо означава отделяне на време и ресурси от администрацията. То обаче се „отплаща“ с повишено познаване с припознаване като свое и ангажиране с изпълнението на взетото решение от заинтересованите страни. За проверка дали администрацията предоставя достатъчно възможности за участие и ангажиране на гражданското общество могат да бъдат прилагани следните въпроси:

1. Работили ли сте с организации на гражданското общество и отделни граждани при прилагането на правата на човека и основните свободи на практика?
2. Създали ли сте специална организация за улесняване участието на структурите на гражданското общество и отделните граждани?
3. Обмислили ли сте потенциални проблеми с езика на консултацията и различните нужди?

Проект „УЧАСТИЕ НА ЗАИНТЕРЕСОВАНИТЕ СТРАНИ В НАЦИОНАЛНИТЕ ПОЛИТИКИ ПО НЕДИСКРИМИНАЦИЯ, РАВЕНСТВО И ЗАЩИТА НА ОСНОВНИТЕ ПРАВА“, финансиран от Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд
<https://www.eu.funds.bg/>

ЦЕНТЪР ЗА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО НА ЗАКОНОДАТЕЛСТВОТО

RIA.BG