

**МЕХАНИЗЪМ
ЗА ПРЕДВАРИТЕЛЕН ПРЕГЛЕД
НА СЪОТВЕТСТВИЕТО НА ПРОЕКТИТЕ
НА НОРМАТИВНИТЕ АКТОВЕ С ЕВРОПЕЙСКАТА
КОНВЕНЦИЯ ЗА ЗАЩИТА ПРАВАТА НА ЧОВЕКА И
ОСНОВНИТЕ СВОБОДИ
И ПРАКТИКАТА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪД
ПО ПРАВАТА НА ЧОВЕКА**

София

2015



Механизмът е изготвен от ДЗЗД „Обединение за правата на човека“ в изпълнение на обществена поръчка с предмет: „Анализ на българското законодателство въз основа на задълженията на България по Конвенцията за правата на човека и основните свободи и практиката на ЕСПЧ и механизъм за предварителен преглед на съответствието на нормативни актове с Конвенцията и практиката на ЕСПЧ“ с възложител Министерство на правосъдието на Република България.

Цялата отговорност за съдържанието на доклада се носи от ДЗЗД „Обединение за правата на човека“ и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Възложителя, Програмния оператор или на Донора.



Механизмът е разработен в рамките на изпълнението на предефиниран проект № 3 „Укрепване на националните компенсаторни мерки за обезщетяване при твърдени нарушения на Конвенцията за правата на човека и основните свободи на Съвета на Европа и капацитета за изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека“, с финансовата подкрепа на Норвежкия финансов механизъм 2009-2014 г., с бенефициент Дирекция „Процесуално представителство на Република България пред Европейския съд по правата на човека“, Министерство на правосъдието.

Контакти за кореспонденция:

Дирекция „Процесуално представителство на Република България пред Европейския съд по правата на човека“

Министерство на правосъдието

Адрес: гр. София, ул. „Славянка“ № 1

тел. +359 2 9237 655, факс. +359 2 980 2675

Електронна поща: project3@justice.government.bg / Интернет страница: humanrights.bg

ДЗЗД „Обединение за правата на човека“

Адрес: гр. София, ж.к. „Белите брези“, бл. 6, ет. 9, ап. 31

тел. + 359 2 869 19 79, факс + 359 2 869 19 79,

e-mail: m.ganev@mail.bg, tonydimov@lawyer.bg



СЪДЪРЖАНИЕ

УВОД	5
ВЪВЕДЕНИЕ	8
I. СРАВНИТЕЛНОПРАВНО ИЗСЛЕДВАНЕ	12
I.1. Определение за национална институция по правата на човека	13
I.2. Видове статuti на национални институции по правата на човека. Акредитация	14
I.3. Роля на националните институции по правата на човека на международно ниво	16
I.4. Роля на националните институции по правата на човека на европейско ниво	17
I.5. Роля на националните институции по правата на човека на национално ниво	18
I.6. Националните институции по правата на човека в отделните държави	20
II. ПРЕПОРЪКИ КЪМ БЪЛГАРИЯ. НАЦИОНАЛЕН КОНТЕКСТ	23
II.1. Препоръки на Съвета на Европа	24
II.1.1. Препоръка Rec(2004)5 на Комитет на министрите на страните - членки на Съвета на Европа	24
II.1.2. Препоръка Rec(2004)6 на Комитета на министрите към страните – членки на Съвета на Европа	26
II.2. Декларация от Интерлакен	28
II.3. Декларация от Брайтън	29
II.4. Комисия за защита от дискриминация на Република България	30
II.5. Омбудсман на Република България	32
II.6. Изводи относно националния контекст	34
III. МЕХАНИЗЪМ. ПРАВНА УРЕДБА И ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЯ	36
III.1. Практическото измерение на Механизма	38
III.1.1. Установяване на нуждите	38



III.1.2. Поставени цели и преследвани резултати	39
III.2. Функциониране на Механизма	40
III.2.1. Измерението „Основни права“ при изготвянето на оценки на въздействието на законодателството в България.....	41
III.2.2. Насоки за съобразяване с основните права при изготвянето на оценки на въздействието на законодателството	43
III.2.3. Насоки за извършване на предварителен преглед на съответствието на проектите за нормативни актове с ЕКПЧ и практиката на ЕСПЧ	44
III.3. Законодателното измерение на Механизма.....	51
III.3.1. Общото правно основание за Механизма	51
III.3.2. Специалните правни основания за Механизма.....	52
III.4. Институционалното измерение на Механизма.....	54
III.4.1. Институционализация на Механизма в краткосрочен план	54
III.4.2. Институционализация на Механизма в дългосрочен план	57
IV. ИЗВОДИ И ПРЕПОРЪКИ	60
IV.1. Изводи	60
IV.2. Препоръки.....	61
V. ЗАКЛЮЧЕНИЕ	62
ПРИЛОЖЕНИЯ	62
Приложение 1	63
Приложение 2	63
Приложение 3	66
Приложение 4.....	67
Приложение 5.....	68



УВОД

Настоящият доклад съдържа резултатите от проведеното проучване и анализ на ключови актове и инструменти от вътрешното, европейското и международното право, относими към разработването на Механизма за предварителен преглед на съответствието на проектите на нормативните актове с Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи (ЕКПЧ) и практиката на Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ).

Основната цел на дейност 2 от обществената поръчка е, въз основа на констатациите и предложенията от анализа, изготвен в изпълнение на дейност 1, да се изготви:

1. Доклад с предложение за административен или друг механизъм, който съдържа най-малко предложение и основни параметри на механизма, който следва да бъде реалистичен и ефективен;
2. Провеждане на кръгла маса и обучение на лицата, които ще прилагат механизма и
3. Осигуряване на обучители за провеждане на обучение по механизма.

Основният очакван резултат от изпълнението на дейност 2 от обществената поръчка е изработване на Механизма за предварителен преглед на съответствието на проектите на нормативните актове с ЕКПЧ и практиката на ЕСПЧ, който е логическо продължение на анализа, изготвен по дейност 1. Създаването на Механизма има за цел и периодично обобщаване на практиката на ЕСПЧ по отношение на България и оценка на нуждите от законодателни промени или изменения в националната административна и съдебна практика. Механизмът следва да предвижда мерки срещу всички дефицити, констатирани в анализа. Той следва да бъде разработен като документ с предложения за административен ред, парламентарна процедура или институционални мерки, които впоследствие да бъдат приложени във фазата на съгласуване на проектите на нормативни актове в България.

Методология

При разработването на Механизма за предварителен преглед на съответствието на проектите на нормативните актове с ЕКПЧ и практиката на ЕСПЧ бе използвана изготвената от Център за оценка на въздействието на законодателството детайлизирана методология за извършване на оценки на въздействието и последващо оценяване на мерки по регулиране, на политики и на концепции, която е основана на следните стратегически документи:

1. Ръководство за изготвяне на оценка на въздействието на законодателството на МС, прието с Решение № 549 от 25 юли 2014 г. на МС;
2. Насоки за оценка на въздействието на Европейската комисия (ЕК) от 2009 г.;
3. Оперативни насоки за съобразяване с основните права, валидни за оценките на въздействието на ЕК от 2011 г.;
4. Насоки за оценка на въздействието на законодателството, приети от Правителството на Великобритания в техния актуален вариант и други.



При разработването на Механизма бяха взети предвид и изискванията на следните документи с политическа (policy), стратегическа и практическа насоченост:

1. Препоръка Rec(2004)5 на Комитет на министрите на страните - членки на Съвета на Европа;
2. Препоръка Rec(2004)6 на Комитета на министрите към страните – членки на Съвета на Европа;
3. Декларацията от Конференцията на високо ниво за бъдещето на ЕСПЧ от 19 февруари 2010 г. (Декларация от Интерлакен);
4. Декларацията от Конференцията на високо ниво за бъдещето на ЕСПЧ от 19 и 20 април 2012 г. (Декларация от Брайтън) и други.

Методика

Методиката за изпълнението на Дейност 2 от обществената поръчка включва два отделни инструментариума:

- методи и инструменти за събиране на данни и информация и
- методи и инструменти за анализ на данни и информация.

Методи и инструменти за събиране на данни

При изпълнението на поръчката бяха приложени качествени и количествени подходи и инструменти за събиране на данни с цел набиране на максимално обхватна база от информация, както следва:

- документален анализ;
- обществено обсъждане;
- дълбочинни проучвания.

Документален анализ

Документалният анализ беше в основата на изпълнението на дейността и включваше преглед на всички релевантни актове и документи. Техният анализ предостави първоначалната ресурсна база от информация и данни относно контекста, целите и задачите на дейността като цяло.

Обществено обсъждане

Общественото обсъждане ще бъде проведено с предварително избрани представители на заинтересованите страни. Те ще бъдат реализирани под формата на целенасочена дискусия, чрез предварително структуриран социологически инструмент – въпросник, даващ възможност за получаване на конкретни отговори по „закрити” въпроси и мнения по открити въпроси.

Методи и инструменти за анализ на данни и информация

При изпълнението на дейността бяха използвани самостоятелно и в комбинация следните методи и инструменти за анализ на събраните данни и информация:

- SWOT анализ (от англ. strengths, weaknesses, opportunities, threats);



- Качествен анализ (качествени изследвания);
- Сравнително - правно изследване;
- Многоспектърен анализ.

SWOT анализ (анализ на силните и слаби страни, възможности и заплахи)

SWOT анализът спомага за постигане на оптимална достоверност на резултатите от изследваните данни и за получаване на разумна увереност относно надеждността и ефективността на предлаганите мерки и на Механизма като цяло.

Качествен анализ

Качественият анализ се основава на сортирането и групирането на данни и определянето на тенденции, теми и модели от наличната информация. За целите на конкретната дейност бяха използвани някои от основните подходи за провеждането на качествен анализ като:

- Кодирание и абстракция - определяне на категориите на понятията, които се използват за класифициране на данните и групиране на свързаните категории;
- Матрици за данни - идентифициране на основни теми, сортиране на данни и извеждане на модели от данните.

Сравнителноправно изследване

С цел проучване на възможностите за правна уредба и институционализиране на Механизма за предварителен преглед на проектите на съответствието на нормативните актове с ЕКПЧ и практиката на ЕСПЧ в България бе проведено сравнителноправно изследване на подходите на регулиране и практиките на институционализация на националните механизми в сферата на насърчаването и защитата на правата на човека в страни, присъединили се към Конвенцията, близки до България. На база на този преглед бяха избрани и описани различни модели от отделни държави, представящи въведените инструменти за регулиране и форми на институционално организиране на механизми, обезпечаващи предварително съгласуваността на проектозаконодателството с ЕКПЧ и практиката на ЕСПЧ.

Многоспектърен анализ

При извършването на настоящата дейност беше използвана и комбинация от описаните по-горе методи за анализ на събраната информация, известна като многоспектърен или „кръстосан” анализ, който беше от изключителна полза при сравняването и проверка на информацията, получени чрез различните методи за събиране на данни, за проверка на тяхната валидност и постоянство, което свежда до минимум пристрастията и несигурността при тяхното оценяване.



ВЪВЕДЕНИЕ

Съветът на Европа от своето основаване на 5 май 1949 г. работи неотклонно за изграждане и осигуряване на демокрацията, установяване на сътрудничество между отделните държави-членки и за спазването на правата на човека, включително справянето с нетолерантността, тероризма и международната престъпност. В един продължителен период от време, Съветът на Европа е ориентиран предимно към държавите от Западна Европа по разбираеми причини, свързани с комунистическия режим, установен в другата част от континента. След настъпилите промени в началото на 90-те години на миналия век, под мотото “демократична сигурност” Съветът на Европа реши, че следва да положи грижи за установяване на стабилност на целия европейски континент. Сътрудничеството с реформиращите се държави и приемането им като членове бе поставено като приоритетите на организацията като бяха създадени специални програми, за да се помогне демократичната трансформация на държавите потенциални членове преди и след влизането им в Съвета на Европа.

Правилността на тази политика днес е безспорно възприета, като едно от нейните големи достойнства е, че кандидатстващите държави, без изключения, бяха задължавани преди и след за присъединяване си към Съвета на Европа да работят усърдно за осъществяване на правилата на организацията. Към тези правила се числят въвеждането или подобряването на принципите на демокрацията, принципите на правовата държава, спазването на човешките права, провеждането на свободни избори, гаранции за свободни медии, свобода на мисълта, защита на малцинствата, както и съблюдаване на правата на другите народи.

Влизането в сила на Договора от Лисабон за изменение на Договора за Европейския съюз и Договора за Европейските общности (наричан още Договора за реформа) на 01.12.2009 г. превърна Хартата на основните права на Европейския съюз¹ в правно обвързващ акт и с това постави разглеждането на човешките права при формулирането на политиките в Европейски съюз (ЕС) в нов контекст. Неслучайно днес, точно 5 години след тази дата все по-убедително и трайно се говори за настъпил нов период в преценката за съответствие с човешките права и за ново измерение на човешките права при вземането на решения, както на ниво Съюз, така и на ниво отделни държави членки. Почти безспорно се приема и разбирането, че този момент е поставил началото на трансформацията, при която основните човешки ценности, каквото е било широко споделяното схващане за човешките права преди, са се превърнали в конкретни субективни права, които се нуждаят от активна подкрепа и защита, че чистият „нормативно - съдебен” подход към основните човешки права е станал част от усилията за по-добро управление на всички нива на власт.

От гледна точка на позитивното право тази трансформация дава основанията да се говори за нова архитектура на уредбата на човешките права за нова многопластова система на ЕС, при която защитата на основните права се извлича едновременно от

¹ 2012/C 326/02



няколко източника: Хартата на основните права на ЕС, Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи и правата, гарантирани от отделните държави членки. От една страна, ЕС приема ЕКПЧ като част от достиженията на право на Съюза. От друга страна, признаването и приложимостта на ЕКПЧ произтича от самите държави – членки на Съюза, които са и членки на Съвета на Европа. Като цяло, така настъпилата промяна поставя и изискването за нов институционален ред и засилва нуждата от изясняване на функциите на отделните институции и механизми, както и от започването на процес по изграждане и консолидиране на една нова и оригинална по своята същност култура на възприемане на основните човешки права на ниво институции на ЕС и на ниво държави - членки на ЕС по спазването и прилагането правото на Съюза.

Важността от възприемането на тази нова култура на ЕС по отношение на основните права е широко споделяна, но въпреки това тя се намира в начален стадий на реализацията си и има риск да остане на това ниво, ако не бъде въведена правилната институционална инфраструктура, която да подпомогне нейното развитие и консолидация. Съществуващите понастоящем механизми, действащите нормативни актове и системата като цяло остават фрагментирани и спонтанни. Още в края на 2010 г. в своя резолюция, Европейският парламент призовава институциите на Съюза и държавите членки да потърсят по-високо ниво на съгласуваност между различните органи, отговорни за мониторинга и осъществяването на защитата на основните права и към засилване на ролята на хоризонталния механизъм за мониторинг и системата за ранно предупреждение на ниво ЕС, подобно на Универсалния периодичен преглед на ООН.

В ЕС и до днес липсва всеобхватна вътрешна структура, отговорна за човешките права, която да осигури междуинституционална координация и да създаде възможност всяка следваща институция да може да надгражда върху опита и експертизата на предишната, генерирани по време на дейността ѝ по извършване на проверки за съвместимост и оценки на въздействието на предложения за ново законодателство и политики. Агенцията на Европейския съюз за основните права², създадена през 2007 г. като служба за специализирано наблюдение и оценка на съюзните политики донякъде запълва празнотата от толкова необходимия механизъм за ранно предупреждение и предварителна проверка за нарушения или рискове от нарушения на основните права в ЕС.

През 2010 г. Европейската комисия прие Стратегия за ефективно прилагане на Хартата на основните права на Европейския съюз³, която описва в детайли процеса на развитие и утвърждаване на новата култура спрямо основните права през целия цикъл на разработване и приемане на законодателни предложения с цел гарантиране на тяхното съответствие с Хартата на всички етапи от процеса от първоначалното

² Regulation (EC) n° 168/2007 establishing a European Union Agency for Fundamental Rights

³ COM(2010) 573



разработване на проектопредложението, през оценката на неговото въздействие до проверката за правилност и законосъобразност на финалния вариант. В Стратегията се посочва, че правата и принципите, уредени в Хартата, произтичат от конституционните традиции и международните конвенции, които са общи за държавите членки, от Европейската конвенция за правата на човека, от социалните харти, приети от Съюза и от Съвета на Европа, както и от съдебната практика на Съда на Европейския съюз и на Европейския съд по правата на човека. В нея изрично се подчертава, че Хартата се прилага преди всичко спрямо институциите, органите, службите и агенциите на Съюза и в този смисъл Комисията, Парламентът и Съветът се ръководят от нея при осъществяването на законодателната си дейност и вземането на решения, като техните правни актове трябва да бъдат в пълно съответствие с Хартата. Що се отнася до държавите членки на ЕС, обаче, Хартата предвижда, че тя се отнася за тях единствено когато те прилагат правото на Съюза.

Докато ролята на Съвета на Европа като водещата институция за правата на човека в Европа е безспорно призната, сложната инфраструктура създадена на ниво ЕС води до основателния въпрос кои всъщност са реалните и лесно достъпни механизми, които следва да се задействат в случаите на отклонение или отстъпление от страна на държавите членки на ЕС от общоприетите стандарти и норми за защита и насърчаване на спазването на човешките права. В този смисъл, мониторингът за съответствие на държавите - членки на ЕС с основните права трябва да бъде напълно изграден и ефективно прилаган, в противен случай новата инфраструктура за основни права на Съюза няма да бъде устойчива и идеята за създаването на правилната европейска култура за защита и насърчаване спазването на човешките права и свободи ще остане имагинерна, предвид факта че националните и наднационалните нива си взаимодействат и си влияят едно на друго и не биха могли да функционират самостоятелно и некоординирано.

Защитата и насърчаването на човешките права от отделните държави има както вътрешни така и външни измерения. На международноправно ниво, държавите активно участват в създаването на стандарти за основните човешки права, в разработването на механизми за тяхната защита и в изграждането на институции за прилагането на тези механизми. Те са първите субекти, които довеждат до знанието на международните форуми нарушенията на тези права и са тези, които според своя национален капацитет могат първи да предприемат действия за възстановяване на положението на съответствие със стандартите за човешките права. От друга страна, на национално ниво е задължително държавите да спазват международните стандарти. Въпреки това, често тези стандарти съдържат само минималните гаранции за защита и в този смисъл винаги е необходимо самите държави да регламентират вътрешно по-високо ниво на защита. Не веднъж се подчертава, че ефективната вътрешна защита на човешките права и успехът при спазването на международните стандарти за тях в крайна сметка са в правомощията на държавите. Ефективната защита на човешките права зависи от това доколко всяка държава изпълнява своите задължения за спазване на международните стандарти и норми. Изграждането на национален модел, в който всички човешки права



са ефективно защитени е трудна задача, която изисква създаването на добро законодателство, ефективен контрол върху държавните институции по неговото прилагане и постоянни усилия и действия за планиране, мониторинг и оценяване на резултатите от прилаганите мерки и механизми за защита и насърчаване на спазването на тези права.

Националните институции по правата на човека (НИПЧ) осъществяват онази дейност на контрол и баланс, която осигурява оптималното прилагане на принципа за върховенството на закона в модерното общество. Те са органи, администрации или организации, които имат общи и специфични функции по отношение на защитата и насърчаване на човешките права. Те са различни от неправителствените организации, на които националните законодателства или правителства признават статут на правозащитни организации или дават възможност да работят за защита на човешките права. Многообразието на демократичните общества е доказало, че няма стандартна форма за структура и правомощия на такава национална институция, но поначало това са органи на публичното право - или колегиални органи (например национални комисии) или персонализирани органи като медиатори или омбудсмани. Освен консултативни функции в областта на политиките за човешки права, понякога тези институции имат и квази правораздавателни функции по отношение на нарушенията на основните свободи.

Правомощията на националните институции по правата на човека са най-различни според спецификите на отделните национални правни системи. Те могат да включват изготвянето на специализирани доклади, сигнализиране на правителството относно нарушения на човешките права, повишаване на информираността относно човешките права и подобряване на законодателството в съответствие с международните стандарти за човешки права, разработването на образователни програми в тази сфера, контролни правомощия за спазването на стандартите и други.

Институциите от типа **Омбудсман** са добър пример в тази насока, защото те често имат разследващи правомощия, включително достъп до поверителни данни и информация, което е изключително важно, техните доклади са публични и тяхната роля е особено важна за случаи, които нормално не стигат до съда. Понякога националните институции могат да играят ролята и на постоянни или *ad hoc* помирителни тела или на органи, подпомагащи разрешаването на вътрешни случаи, при които групи от хора не са могли да упражнят човешките си права.

Водещото и най-важното за всички национални институции по правата на човека е да са създадени достатъчно гаранции за тяхната независимост чрез юридическия им статус, независимост при избора на състава на техните органи и независимост в тяхната дейност. Друг определящ фактор е и осигуряването на плурализъм на мненията чрез начина на изграждане на състава на органите на управление на НИПЧ, отразяващ структурата на обществото чрез предвиждането на критерии за избор и назначаване. Ако независимостта и плурализма на тези органи не са достатъчно гарантирани, приносът им към демокрацията в обществото може да е само ограничен. Без независимост една такава институция дори може да е



контрапродуктивна като служи за завеса, прикриваща правителства, които не са склонни да спазват човешките права до необходимата степен. От гледна точка на финансиране и други форми на подпомагане, независимостта на тези институции е изключително важна.

I. СРАВНИТЕЛНОПРАВНО ИЗСЛЕДВАНЕ⁴

Според Агенцията на Европейския съюз за основните права, новата култура на възприемане на основните човешки права в Европа е свързана с преместване на правата на човека от законниците в ежедневието на хората, което изисква наличието на ефективни институции и решителност на всички нива на управление – местно, национално и наднационално. Насърчаването на развитието и засилването на тази култура може да стане чрез укрепване на националните институции за правата на човека. Още през 2010 г. в свой доклад⁵ Агенцията на Европейския съюз за основните права посочва, че НИПЧ, създадени в държавите членки на ЕС и акредитирани по надлежния ред от Международния координационен комитет на националните институции за насърчаване и защита на правата на човека (МКК)⁶ действат като основни точки за контакт на европейската карта на основните права. Те са нормалното отражение на факта, че основните права може най-ефективно да се решават на национално ниво, както се подчертава в Декларацията от Брайтън от 2012 г. относно бъдещето на Европейския съд по правата на човека. Като едни от главните действащи лица в областта на основните права на национално ниво, НИПЧ действат като независими субекти, които насочват вниманието на своите правителства върху основните права, активно спомагат за справянето със системни проблеми в областта на защитата и спазването на тези права, предлагайки конкретни решения и повишавайки информираността и познаването на основните човешки права.

Работата на НИПЧ е тясно свързана с институциите не само на национално ниво, но и на регионално и международно равнище. Те спомагат да се преодолее пропастта между международноправните норми за защита правата на човека и тяхното прилагане на национално равнище. Те изграждат връзките между националното ниво, Съюзното ниво и други международни системи за защита на правата на човека, като например тази на Организацията на обединените нации (ООН), и допринасят за укрепване на международните усилия за мониторинг на спазването на правата. НИПЧ, имащи статут А, т.е. тези, които са постигнали пълно съответствие с Парижките принципи⁷ са

⁴ Основен източник: Наръчник за създаването на НИПЧ в ЕС, Агенция на ЕС за основните права, 2012

⁵ Доклад относно НИПЧ в страните – членки на ЕС (Утвърждаване на архитектурата на основните права в ЕС I), Агенция на ЕС за основните права, 2010

⁶ International Coordinating Committee of National Human Rights Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights (ICC-NHRI), <http://nhri.ohchr.org/>

⁷ Парижките принципи са детайлно представени по-долу в доклада.



особено важни партньори в това отношение защото са официално признати на национално и международно равнище, имат по-висока легитимност и доверие и тяхната дейност има значителна ефективност и публичност. В държавите от ЕС, например, правомощията на тези институции варират като в едни случаи те наблюдават съответствието на законодателството и административните процедури с човешките права, в други случаи провеждат изследвания или кампании за повишаване на осведомеността като превенция на нарушенията, в трети приемат оплаквания или разглеждат проблеми свързани със спазването на основните права на местно, регионално или национално ниво. В други държави НИПЧ функционираат едновременно и като органи, гарантиращи равенството и недискриминацията. В трети, те са институционализирани превантивни механизми, изисквани по силата на международни договори, които отговарят за предпазване от дискриминацията на лица с увреждания или за предотвратяване на изтезанията.

I.1. Определение за национална институция по правата на човека

Националните институции по правата на човека са независими органи, създадени в съответствие с националното законодателство, чиито правомощия включват защита и насърчаване на спазването на правата на човека в държавата. Когато те са добре изградени и функциониращи, те играят ролята на ключови фактори за силна и ефективна национална система за защита на човешките права. Чрез осъществяването от тях сътрудничество с останалите действащи субекти в същата област на национално, европейско и международно равнище, НИПЧ осъществяват своето основно призвание да помогнат на хората да упражняват основните си права и се изправят срещу нарушенията на тези права.

Формално концепцията за национална институция по правата на човека датира още от 1946 г., когато ООН, целейки популяризиране и насърчаване на спазването на човешките права, представя схващането си, че националните институции са субекти на националното право, които подпомагат спазването на стандартите за човешките права на ООН и засилват връзките между ООН и нейните държави членки в тази област. В продължение на един дълъг период от време, обаче, само няколко държави решават да създадат такива институции. С течение на времето и Общото събрание на ООН и Комисията по правата на човека, след 2006 г. трансформирана в Съвета по правата на човека на ООН многократно потвърждаваха важността на това, всяка държава членка да се ангажира със създаването на НИПЧ като избере формата, която най-добре отговаря на нуждите на национално ниво.. Предвид важната роля, която те имат в насърчаването и защитата на правата на човека на национално и международно ниво, ООН подчертава и необходимостта тези институции да спазват Принципите относно статута на националните институции, приети на Общото събрание през 1993 г., известни като Парижките принципи (приети на Общото събрание през 1993 г. във Виенската декларация и Програмата на действие), които уреждат минималните стандарти към тези институции. Шестте основни критерия, зададени от Парижките принципи са следните:



1. предоставяне на „възможно най-широки“ правомощия, въз основа на универсалните стандарти за правата на човека, включително двойна компетентност по популяризиране и защита на човешките права, покривайки целия техен спектър;
2. осигуряване на независимост от правителството;
3. независимост, гарантирана от конституцията или законодателството;
4. даване на адекватни правомощия за разследване;
5. осигуряване на плурализъм на мненията, гарантиран включително чрез членството в техните органи и ефективно сътрудничество;
6. предоставяне на подходящи човешки и финансови ресурси.

Степента, в която една НИПЧ съответства на минималните стандарти, установени в Парижките принципи е определяща за статута на акредитация, който тя получава. Този статут, поначало е важен за европейския и международния авторитет на институцията, но е от решаващо значение за нейното доверие на национално ниво.

I.2. Видове статута на национални институции по правата на човека. Акредитация

Съществуват три статута на НИПЧ:

Статут „А“⁸, който дава право на глас и означава, че институцията изцяло отговаря на всички минимални стандарти, заложи в Парижките принципи. НИПЧ със Статут А получават правото да гласуват и да имат представителен офис в Международния координационен комитет на НИПЧ или в неговите регионални групи и имат право на мнение и привилегии за участие в процедурите по преглед за спазването на човешките права;

Статут „В“⁹, който не дава право на глас и означава, че институцията не отговаря изцяло на всички минимални стандарти по Парижките принципи или не е представила достатъчна информация, за да ѝ бъде предоставен Статут А. НИПЧ със Статут В имат право да участват като наблюдатели в откритите заседания и семинари на МКК, но не могат да гласуват.

Статут „С“¹⁰, при който институцията не съответства на стандартите по Парижките принципи. НИПЧ със Статут В могат, със съгласието на МКК да участват в

⁸ Статут „А“: държави-членки с право на глас – постигнали пълно спазване на всички Парижки принципи, от англ. „A status: Voting Member – Fully in compliance with each of the Paris Principles“.

⁹ Статут „В“: държави-членки без право на глас – при тях не е налице пълно спазване на всички Парижки принципи или не е предоставена достатъчно информация за да бъде окончателно определен статутът им. От англ. „B status: Non-Voting Member – Not fully in compliance with each of the Paris Principles or insufficient information provided to make a determination“

¹⁰ Статут „С“ – държави – членки, които не отговарят на Парижките принципи. От англ. „C status: Not in compliance with the Paris Principles“.



срещи и семинари като наблюдатели, но не могат да гласуват и нямат никакви права или привилегии в мрежата или във форумите на ООН за правата на човека.

Видът на НИПЧ, избран от дадена държава, не е предопределящ нито за статута на акредитацията, нито за нейната ефективност като институция. В един национален контекст, една форма на НИПЧ може да е по-подходяща и по този начин по-ефективна за насърчаване и защита на правата на човека, а в друг да се окаже неработеща. Основната класификация на НИПЧ, която обикновено се използва за да бъде представен широкият спектър от такива органи е следната: комисии, представители на институции от типа омбудсман и институти или центрове. Категоризацията, която се прави в специализираната научна литература разграничава НИПЧ по различен начин, например на едноличните и колегиални органи.

Акредитацията на НИПЧ се извършва от специализирана Подкомисия по акредитацията, създадена от Международния координационен комитет на националните органи за насърчаване и защита правата на човека, която разглежда и анализира заявленията на кандидатстващите за акредитация институции и излиза със становище относно съответствието им с Парижките принципи. Подкомисията заседава два пъти годишно и отговаря за извършването на възложените ѝ от МКК процедури по първоначална акредитация, периодична повторна акредитация, която се извършва на всеки пет години и преразглеждането на статута на конкретна институция при наличието на промяна в обстоятелствата, включително например в уреждащото национално законодателство, при която конкретна НИПЧ уведомява Подкомисията и поставя въпроса послужил за основание за преразглеждането.

Агенцията на Европейския съюз за основните права е разработила много ясни и обяснени на достъпен език насоки и указания относно процедурите по акредитация и повторна регистрация на НИПЧ¹¹. Те съдържат описание на последователността и на конкретните стъпки, които една институция следва да предприеме за получаването на Статут А или В, включително практически съвети за предварителна подготовка и по-бързо и ефективно преминаване през процедурите. Агенцията периодично преглежда и представя актуалната картина на акредитацията на НИПЧ в държавите - членки на ЕС. В своите последни доклади по темата тя посочва, че основните предизвикателства, с които тези НИПЧ се сблъскват се свързват с постигането и поддържането на:

- адекватни, достатъчно широки и ясни правомощия, които покриват целия спектър от права на човека и включват двете основни функции по насърчаване и защита на основните права;
- достатъчна степен на независимост от страна на правителството при избора и назначаването на ръководните органи и при разходването на бюджета и
- достатъчно ресурси, позволяващи справянето с широк кръг от проблеми и въпроси в областта на правата на човека.

¹¹ Наръчник за създаването на НИПЧ в ЕС, Агенция на ЕС за основните права, 2012, стр. 43 и сл.



I.3. Роля на националните институции по правата на човека на международно ниво

НИПЧ играят важна роля, като си сътрудничат с международни и междууправителствени организации по правата на човека, включително със Съвета на ООН по правата на човека, чрез такива механизми като Универсалния периодичен преглед¹² и т.нар. специални процедури¹³, които представляват задълбочен експертен анализ относно спазването на човешките права в конкретни държави или относно отделна глобална тема засягаща основните права. Функциите на НИПЧ при провеждането на Универсалния периодичен преглед по спазването на човешките права в отделните държави включват предварително обобщаване и предоставяне на информация, текущо участие в работната група, отговаряща за извършването на прегледа, включване в последващи инициативи след приключването на прегледа, свързани с реализирането на препоръките от доклада с прегледа. Последните промени, приети от ООН през 2011 г., засилиха още функциите и ролята на НИПЧ със Статут А на ниво ООН като им позволиха да участват и изразяват становища по време на заседанията на Съвета на ООН по правата на човека, да номинират свои кандидати за експертни длъжности в ООН и други.

Поради техните практически познания, НИПЧ са ефективни партньори и на междууправителствените агенции и организации, които разработват нови или развиват съществуващите стандарти и механизми за правата на човека. Те, според Подкомитета на МКК по акредитацията, следва да подпомагат и дейността на органите, създадени по основните международни договори по правата на човека като институционализирани механизми, най-често комитети от независими експерти, които следят за тяхното спазване, като Комитета по правата на човека¹⁴, Комитета по икономически, социални и културни права¹⁵ и други. НИПЧ следва да участват и дават своя принос към дейността на тези механизми, да служат като продължители на тяхната дейност, и проводници на техните насоки, тенденции и препоръки на национално ниво, чрез което всъщност се реализира международната система за защита на правата на човека. Видът и обхватът на взаимодействие на НИПЧ с тези органи са различни в зависимост от конкретните правила за работа на всеки орган. Въпреки това, общите методи, практики и възможности за сътрудничество, независимо от статута на акредитация на НИПЧ включват:

¹² Универсалният периодичен преглед се прави на всеки 4 години и съдържа оценка за степента на спазване на основните права от отделните държави и завършва с публичен доклад. Създаден е с резолюция на ОС на ООН от 15 март 2006 г.; <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/UPRmain.aspx>

¹³ <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Welcomepage.aspx>

¹⁴ Орган по Пакта за политическите и гражданските права, <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CCPR/Pages/CCPRIndex.aspx>

¹⁵ Орган по Международния пакт за икономическите, социални и културни права, <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CESCR/Pages/CESCRIndex.aspx>



- доклади за мониторинг на държавите – страни по договорите, които редовно се представят и разглеждат в детайли начинът на прилагане на съответните разпоредби от международните договори, чрез провеждането на консултации и предоставянето на коментари;

- изготвяне на „скрити” или „алтернативни” доклади, които се изготвят от заинтересованите страни като представящи алтернативни данни относно държавите - страни по договорите;

- възлагане на организациите на гражданското общество да изготвят (съвместни) „скрити” доклади и други.

I.4. Роля на националните институции по правата на човека на европейско ниво

В Европа, Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа чрез своята Служба за демократични институции и права на човека все по-често в последните години насърчава създаването на силни и независими НИПЧ. По аналогичен начин Съветът на Европа и по-специално, неговият Комисар по правата на човека¹⁶, постоянно подчертава необходимостта от това държавите да имат функциониращи НИПЧ, създадени в съответствие с Парижките принципи. Освен това Съветът на Европа е признал и важната мисия, която имат НИПЧ за сътрудничеството в областта на човешките права. Европейски НИПЧ, например, са изиграли активна роля в процеса на реформата на Европейския съд по правата на човека. Декларацията от Брайтън от 2012 г., като част от този процес на реформа, изрично подчертава ролята и значението на силните и независими НИПЧ в ефективното прилагане на ЕКПЧ. НИПЧ са признати и за естествени партньори на националните парламенти в изпълнение на функциите по спазването на човешките права, които те след Резолюция 1823 (2011) на ПАСЕ имат¹⁷.

Като се имат предвид последиците от Договора от Лисабон и по-специално правно обвързващия характер на Хартата на ЕС за основните права би могло да се каже, че ЕС е превърнал спазването на правата на човека на национално ниво в своя приоритетна област на действие. НИПЧ играят ключова роля в този процес, когато са напълно независими, имат предоставен широк спектър от правомощия и се намират в тесен диалог с многото и различни институции и организации в държавите членки на ЕС, които са призовани да се справят с проблеми, свързани с основните права. Чрез изграждането и поддържането на ефективни НИПЧ във всички държави членки на ЕС, капацитетът и реалното качество на спазването на основните права могат да бъдат

¹⁶ Резолюция на Комитета на министрите (99) 50, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=458513&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75>

¹⁷ За повече информация: Резолюция 1823 (2011) на ПАСЕ „Националните парламенти: гаранти на човешките права в Европа”



насърчени в целия ЕС. НИПЧ могат да помогнат на държавите членки с предоставянето на информация относно спазването на правата, произтичащи от правото на ЕС и по този начин да допринесат за повишаване на осведомеността относно приноса на ЕС към спазването на основните права в световен мащаб.

Съществуващите днес НИПЧ в държавите членки на ЕС имат различни организационни структури, доколкото то няма приет универсален идеален „модел“ на такива институции, нито признат стандарт за тяхното устройство. Парижките принципи не налагат никакъв конкретен модел на структура за НИПЧ, което е довело до съществуването на различни по устройства НИПЧ, в зависимост от правните и политическите традиции на всяка отделна държава. Нещо повече, с Виенската декларация и програма за действие от 1993 г. беше възприето т. нар. широко тълкуване на Парижките принципи, с което беше признато правото на всяка държава да избере такава правна форма за своите НИПЧ, каквато най-добре отговаря на специфичните нужди на национално ниво. Парижките принципи единствено предвиждат минимални стандарти и характеристики, като изискват НИПЧ да бъдат уредени на конституционно или законово ниво и да имат организационна устойчивост със специален акцент върху адекватното финансиране и бюджетната самостоятелност.

I.5. Роля на националните институции по правата на човека на национално ниво

Държавите създават НИПЧ защото те им помагат при спазването на международните стандарти и поетите задължения, свързани с човешките права чрез тяхната обективна гледна точка и чрез постоянната връзка между националното и международното ниво, което те поддържат. Тези институции са способни да разрешават проблеми в областта на човешките права по един обхванен и последователен начин благодарение на техните широки правомощия, които поначало включват насърчаване на спазването и защита на всички човешки права от граждански и политически до икономически, социални и културни. Това прави възможно за НИПЧ да отстояват и прокарват концепцията за неделимост и независимост на човешките права в националните политики, в законодателството и в общественото мнение.

Компетентността на НИПЧ по насърчаване на спазването на правата на човека включва предоставянето на националните правителства и парламенти на консултации по различни въпроси в сферата на правата на човека, както и повишаване на публичната информираност за правата на човека, включително чрез образование, публикуване на доклади, обучения и дейности по изграждане на капацитет. Докато насърчаването на спазването на правата е свързано главно с консултации и популяризация, правомощията на НИПЧ да защитават правата на човека преди всичко се свеждат до мониторинг за нарушенията на правата на човека и отправяне на препоръки за предприемане на мерки по гарантиране на правата на човека за конкретни ситуации. Компетентността им по защита може да включва и правомощия по приемане получаване, проучване и разрешаване на жалби и сигнали.



В момента в държавите – членки на Съвета на Европа действат общо 31 НИПЧ, от които 21, акредитирани със Статут А и 10 със Статут Б¹⁸. За сравнение в ЕС съществуват 14 НИПЧ, създадени в 12 държави - членки на ЕС, които са акредитирани със Статут А, т.е. напълно отговарящи на Парижките принципи. От тях 7 са комисии, със седалище в пет държави - членки, 4 са институции от типа омбудсман и 3 са във формата на институти. Само в Обединеното кралство има 3 институции със Статут А, действащи съответно в Англия и Уелс, Шотландия и Северна Ирландия. Те имат доста широк набор от правомощия, като освен консултации извършват разследвания и водят стратегически дела. За разлика от тях НИПЧ със Статут А във Франция, Гърция и Люксембург са по-скоро консултативни или съвещателни органи - комисии, които са основно фокусирани в дейностите, свързани с повишаването на публичната осведоменост и в отправянето на препоръки към правителството. Институти, като например тези в Дания и Германия поначало са с по-голяма научна насоченост и тяхната дейност е съсредоточена в предоставянето на съвети на правителството и парламента по политиките и законодателство, както и в мониторинга и образованието по спазването на правата на човека. НИПЧ от типа омбудсман са обикновено еднолични институции, назначени от парламента, които се занимават основно с индивидуална правна защита, като се фокусират върху жалбите и сигналите свързани с лошата работа на администрацията. Напълно акредитирани представители на институциите омбудсман действат в момента в Полша, Португалия, Испания и Хърватска. От общо 7 – те НИПЧ със Статут Б, създадени в шест държави - членки на ЕС, 4 са институциите от типа омбудсман, 2 са центрове и 1 е комисия. Сред тях единствено България има 2 акредитирани със Статут Б – Комисията за защита от дискриминация и Националният омбудсман.

В България наред с Омбудсмана и Комисията за защита от дискриминация съществуват и други държавни органи и институции, притежаващи различни по вид и обхват правомощия в областта на защитата на правата на човека. Сред тях са: Националният съвет за сътрудничество по етническите и интеграционните въпроси, Националният съвет по равнопоставеността на жените и мъжете, Държавната агенция за закрила на детето, Държавната агенция за бежанците, Националната комисия за борба с трафика на хора, Съвета за електронни медии и различни звена в системата на Министерството на правосъдието, Министерството на труда и социалната политика, Министерство на вътрешните работи, Министерството на образованието и науката, Министерство на здравеопазването, Постоянна комисия по правата на човека и полицейската етика към Министерство на вътрешните работи и други.

С цел подобряване на координацията на хоризонтално ниво между държавните органи и независимите институции, занимаващи се с различни аспекти на правата на човека в края на 2013 г. се създава **Национален координационен механизъм по**

¹⁸ Източник: http://www.ohchr.org/Documents/Countries/NHRI/Chart_Status_NIs.pdf, данни към м. януари 2014 г.



правата на човека¹⁹, председателстван от министъра на външните работи. Очаква се неговата работа да допринесе за подготовката и успешното изпълнение на задълженията на България като председател на Съвета на Европа през м. ноември 2015 - м. май 2016 г. и като бъдещ член на Съвета по правата на човека за периода 2019-2021 г., кандидатурата за което бе официално издигната през м. септември 2012 г., в рамките на 67-та Сесия на ОС на ООН.

Основните функции на Механизма са:

- Разпределяне между държавните органи и институции на задълженията, свързани с постоянния диалог и периодичните национални доклади пред международните контролни и мониторингови механизми по правата на човека;
- Обсъждане на целесъобразността от подписването или присъединяването на Република България към международни договори в областта на правата на човека;
- Предлагане на съответните държавни органи и институции на промени във вътрешното законодателство в областта на правата на човека;
- Предлагане на мерки за подобряване на положението на правата на човека в страната.

Повишаването на ефективността на националното законодателство и практиките на националните институции в областта на правата на човека е дефинирано като един от приоритетите в работата му.

I.6. Националните институции по правата на човека в отделните държави **Франция**

Френската национална консултативна комисия по правата на човека (Статут „А“) е пример за приложението на принципа на плурализъм по отношение на състава на нейните членове и начина на тяхното рекрутиране. Тя има общо 64 членове, 30 от които са излъчени от неправителствените организации и синдикатите. Останалите членове са представители на правителството, които участват в качеството им на експерти. Комисията функционира основно като платформа за взаимодействие между гражданското общество и правителството.

Дания, Словакия и Белгия

Някои НИПЧ като Датския институт за правата на човека или Словашкия национален център за правата на човека, например, имат доста широки правомощия, които обхващат целия спектър от права на човека, така както те са признати от международните стандарти и норми за правата на човека. Други институции имат по-ограничени правомощия, които обхващат само някои аспекти на човешките права.

Компетентността на Белгийския център за равни възможности и борба с расизма, например, е по-специфична като включва насърчаване на равните възможности и противопоставяне на всякакви форми на различно третиране, изключване, ограничение

¹⁹ Създаден с Решение № 796 на Министерски съвет от 19.12.2013 г.



или предпочитание на основата на: раса, цвят на кожата, произход, национална или етническа принадлежност, сексуална ориентация, семейно положение, рождение, съдба, възраст, религия или философско убеждение, настоящо или бъдещо здравословно състояние, увреждане или физически характеристики.

Ирландия

Едно от задължителните правомощия на Ирландската комисия по правата на човека е прегледът (скринингът) на законодателството, за да се гарантира, че то е в съответствие с конституцията и международните стандарти за правата на човека. Комисията изготвя становища относно последиците, които дадено законодателно предложение би имало върху човешките права, както и извършва последващо оценяване на вече прието и действащо законодателство. Когато тя счете, че даден нормативен акт може да засегне човешките права, тя извършва цялостен анализ относно ефектите на законодателството върху човешките права и публикува своите наблюдения, както и препоръките си относно необходимостта от изменения и допълнения. Тя изпраща своето становище до правителството и го публикува на своята интернет страница и в медиите.

Северна Ирландия и Шотландия

Като част от своите функции, Комисията на Северна Ирландия по правата на човека провежда обучения на държавни служители, на другите органи с надзорна компетентност, на лица, упражняващи свързани с темата професии и на доставчици на социални и публични услуги. Комисията, в продължение на няколко години, обучава юристи по човешки права в Института за професионални правни науки. Комисията подпомогна разработването на учебните програми и помощните материали за училищата. Тя също така работи с местни групи, общности и неправителствени организации, за повишаване на осведомеността за правата на човека и изграждане на капацитета за тяхната защита.

Шотландската комисия по правата на човека провежда редовни срещи с ключови организации на гражданското общество и участва в Комисията по правата на човека в шотландския парламент. Комисията работи в партньорство с организации на гражданското общество в областта на социалните грижи в разработването на материали за обучения и програми за повишаване на осведомеността, свързани, например, с правата на възрастните хора.

Португалия

При извършване на проверки за проблем, Португалският омбудсман има значителни правомощия, свързани с разследване на проблеми, касаещи основните права на човека. Той може да извършва проверки без предварително известие и да провежда разследване или проучване по всяка от възможните линии – обвинителна или защитна, каквато сметне за необходима или приложима като използва всички



допустими средства за събиране и представяне на доказателства, при условие че с това не се нарушават правата и законните интереси на гражданите.

Гражданските организации и официалните публични институции са длъжни да оказват пълно съдействие на омбудсмана, като отговарят на исканията му за документи и данни и му осигуряват възможност да извършва проверки. Като гаранция за това съдействие, институцията на омбудсмана има правомощието да изисква принудително довеждане на всеки гражданин, държавен служител или длъжностно лице. Неоправданото неспазване на това задължение за съдействие представлява престъпление. В случай, че омбудсманът констатира наличието на незаконосъобразна проява или несправедливост, той може да отправи предложение, забележка или официални препоръки до съответния орган за решаване на проблема.

Полша и Словения

Полският и словенският омбудсмани, наричани съответно, Комисар за защита на гражданските права и Омбудсман по правата на човека имат широк кръг от правомощия по отношение разглеждането на дела, като се произнасят по индивидуални жалби и съдебни спорове, включващи нарушение на обществените права и свободи, включително произволното упражняване на правомощия или бездействието от страна на публични органи, които често включват или се припокриват с нарушаване на правата на човека. Тяхната компетентност включва: разследващи правомощия и право да получат съдействие от съответните органи, право да предприемат действия срещу конкретни държавни органи и служители или да се намесят в съдебни производства, както и, в случая с полската институция, правомощието да започнат производство за наказание на отговорните лица.

Германия

Основната роля по осигуряване на съответствие на законодателството с ЕКПЧ в Германия има Министерството на правосъдието и защитата на потребителите, като отговорност носи изцяло Бундестага. Германският институт за правата на човека има особена роля в представянето и популяризирането на национално ниво на препоръките и заключенията на органите, създадени по силата на основните международни договори по правата на човека като институционализирани механизми, отговарящи за спазването на тези договори. Той редовно организира конференции и прояви с участието на правителството, парламента и организациите на гражданското общество, по време на които участниците обсъждат подходите за изпълнение на наблюденията и изводите на специализираните органи, създадени по силата на международните договори по правата на човека. Въз основа на резултатите от тези прояви, институтът се стреми да генерира политическа подкрепа и наблюдава изпълнението на препоръките и заключенията на международните органи.



България

Дейността на българската Комисия за защита от дискриминация е един от примерите за влияние на НИПЧ върху правото на ЕС чрез участие в производствата пред Съда на ЕС. В конкретния случай тя действа в двойно качество на НИПЧ и на орган за равенство, когато през 2011 г. отправя своето първо преюдициално запитване до Съда на ЕС, с което моли за тълкуване на предвидената тежест на доказване и на конкретни разпоредби от Директива 2000/43 / ЕО на Съвета от 29 юни 2000 г., с която се предвижда прилагането на принципа на равното третиране на лицата без разлика по отношение на расата или етническия произход. Отговорът на тези въпроси, въпреки че са дадени в контекста на конкретни съдебни дела, спомага за отстраняването на някои сериозни практически проблеми в производството, срещу дискриминация, включително въпроса за разпределянето и прехвърляне на тежестта на доказване, както и относно прилагането на определенията за дискриминация. Отговорът на Съда на ЕС също така служи като източник на основни насоки за българската Комисия за защита от дискриминация като национална юрисдикция, която има правомощието да отправя преюдициални запитвания до Съда на ЕС за тълкуване на Договорите и правото на ЕС.

II. ПРЕПОРЪКИ КЪМ БЪЛГАРИЯ. НАЦИОНАЛЕН КОНТЕКСТ

Според ЕКПЧ, основната отговорност за гарантиране на изпълнението на Конвенцията на национално ниво е на държавите - членки по нея. Техните закони и политики трябва като съдържание и форма да бъдат напълно съответни на нея. Длъжностните лица и институциите, отговорни за правоприлагането и администрирането на тези актове, трябва да изпълняват задълженията си по начин, който напълно следва Конвенцията. Държавите, освен това, трябва да осигурят система от вътрешноправни средства за защита от нарушения на Конвенцията. Само когато националните вътрешноправни средства бъдат изчерпани или бъде установено, че такива са липсвали или са били неадекватни на нарушението, пострадалият може да се обърне към Европейския съд по правата на човека. Един от основополагащите принципи върху който се гради цялата система на ЕКПЧ е принципът на субсидиарността, който в конкретния контекст от гледна точка на ЕСПЧ означава, че основното задължение за гарантиране на спазването на правата обхванати от Конвенцията носят държавите- членки, а не съда. Този принцип се основава на разбирането, че националните правни системи следва да осигурят ефективни механизми за компенсиране на нарушенията на човешките права по Конвенцията.

Основните задължения на всяка държава членка на Съвета на Европа (СЕ) са да предвиди такава регулаторна среда и институционална рамка, които да гарантират, че не се нарушават основните права по ЕКПЧ и че се изпълняват решенията на ЕСПЧ, постановени по дела срещу нея. Тези задължения са свързани включително с изискването за навременно и адекватно предприемане на мерки и в националното законодателство и практика, които обезпечават недопускане на повтарящи се нарушения в бъдеще.



От присъединяването на България към СЕ през 1992 г. до момента са постигнати ред положителни промени, но съществуват и много проблеми. Но и днес процесът на защита на правата на човека и основните свободи в България е все още нестабилен и в действията на националните власти проличава незадоволително разбиране и прилагане на ЕКПЧ като част от вътрешното право и недостатъчно познаване на практиката на ЕСПЧ по дела срещу България. Не е на достатъчно ниво и съобразяването на българското законодателство и практика с Конвенцията, тъй като **обхватът на този преглед е ограничен до приетите и влезли в сила нормативни актове**. Той не предвижда текущ мониторинг на проектите и на предложенията за промени на закони и подзаконни нормативни актове. Практиката на българските съдилища също разкрива проблеми по отношение на изпълнението на изискванията на ЕКПЧ и в частност по отношение на гарантирането на правото на достъп до съд и правото на ефективно вътрешноправно средство за защита.²⁰

II.1. Препоръки на Съвета на Европа

II.1.1. Препоръка Rec(2004)5 на Комитет на министрите на страните - членки на Съвета на Европа

В своята Препоръка Rec(2004)5 относно установяване съвместимостта на проектозаконите, действащите закони и административната практика с нормите на Европейската конвенция за правата на човека, Комитетът на министрите на страните - членки на Съвета на Европа насърчава държавите да създадат механизми за проверка на съвместимостта с Конвенцията, както на проектозаконите и действащите закони, така и на административната практика и отправя няколко основни групи препоръки.

1. Относно проверка за съвместимост с Конвенцията на проектозаконите - Страните – членки следва да осъществяват системна проверка на съвместимостта на проектозаконите с Конвенцията, в частност на онези проектозакони, които могат да засегнат защитаваните от нея права и свободи. Това е от ключово значение защото чрез приемането на закон, за който е установено предварително, че е в съответствие с Конвенцията, държавата намалява риска самият нормативен акт да бъде източник на нарушение на Конвенцията, а освен това, по този начин държавата налага на своята администрация съответстваща на Конвенцията рамка за действията, които тя следва да предприема спрямо правните субекти.

Този системен надзор на проектозаконите обикновено се извършва паралелно в рамките на изпълнителната и на законодателната власт, като се консултират и независими организации.

В рамките на *изпълнителната власт* проверката на съвместимост с Конвенцията започва от министерството, което предлага конкретното проектопредложение. Някои страни - членки са натоварили правителствения агент, отговорен за процесуалното

²⁰ Из Доклада на Фондация Български адвокати за правата на човека от 2014 г. Източник: <http://humanrightsbg.org/>



представителство пред Съда в Страсбург, наред с другите му функции да следи и за съвместимостта на националните закони с разпоредбите на Конвенцията. Така на него е вменено и задължението да представя предложения за промяна на действащи закони или на съответното ново законодателство.

На ниво *законодателна власт* националните законодателства на редица страни - членки предвиждат, че когато в парламента бъде внесен проектозакон, той следва да бъде придружен от подробен обяснителен меморандум, който да посочва и да поставя възможните въпроси във връзка с конституцията или Конвенцията. Контролът за съвместимост често се осъществява и от отделните служби или комисии на парламента. Често в законодателствата е предвидено и провеждането на консултации за съвместимост със стандартите по правата на човека на различните стадии на законодателния процес, които в някои случаи са факултативни, а в други, когато законопроектът се очаква да повлияе върху основни права, са задължителни. Ако правителството не е изпълнило условието за предварителна консултация, законопроектът страда от процесуално (формално) нарушение. Ако след провеждането на консултация правителството реши да не спази направените препоръки, то поема отговорността за политическите и правни последици, които подобно решение може да има. Често се предвижда и провеждането на консултации с независими организации, каквито са националните институции за насърчаване и защита правата на човека, омбудсмани, местни или международни неправителствени организации, институции или центрове по права на човека и други.

2. Относно проверката на действащите закони и административна практика - Според Комитета на министрите, действащите закони също следва да са обект на процедура за установяване на съвместимостта им с Конвенцията, особено като се има предвид все по-обогатяващата се практика на ЕСПЧ, при която в един момент даден законов акт, който първоначално е бил в унисон с нея може да се окаже че ѝ противоречи. Тази проверка е особено важна, по отношение на законите, които не са били обект на предварителна оценка за съответствие, както и за онези, регулиращи области, в които досегашният опит е показал, че съществува особен риск от нарушение на правата на човека, като например полицейските дейности, наказателното производство, условията в местата за лишени от свобода, правата на чужденците и други. Препоръката относно проверка на съвместимостта на административните правила включително и неписаната административна практика с Конвенцията цели гарантирането на правата на човека в рамките на ежедневната практика. От основно значение, според нея, е институциите особено онези, в чиито правомощия е включено ограничаването на правата на човека, да разполагат с нужните средства за проверка на съвместимостта на действията им с Конвенцията.

В рамките на *изпълнителната власт* проверката за съответствие на действащото законодателство в някои от държавите – членки се осъществява чрез правомощията на министерството, предложило съответния закон, което е отговорно и за установяване съвместимостта на съществуващите правила и практики, което изисква познаване на последното развитие на юриспруденцията на ЕСПЧ. Този аспект показва важността на



първоначалното образование и продължаващото обучение за системата на защита правата на човека по Конвенцията. Компетентните органи на държавата са длъжни да направят така, че отговорните лица в рамките на местните и централните органи да отчитат Конвенцията и практиката на ЕСПЧ с оглед избягването на нарушения.

В рамките на *законодателната власт* искания за проверка на съвместимост на действащи закони могат да бъдат правени и в рамките на парламентарните дебати.

Националните институции за насърчаване и защита на правата на човека, както и омбудсманите, играят важна роля в проверката на това, как се прилагат законите и, особено, как се прилага ЕКПЧ, която е част от вътрешното законодателство. Техните усилия са насочени към коригиране недостатъците на съществуващото законодателство и могат с тази цел да изпращат сигнали до парламента или до правителството.

3. Процедури, позволяващи последващ контрол на предприетата проверка - Препоръката подчертава, че за да може проверката да има практически резултат, а не да се ограничи единствено с оценката, че разглежданата правна норма е несъвместима с Конвенцията, страните - членки следва да предприемат бързо конкретни действия за промяна на своите закони и административна практика, с цел адаптирането им към Конвенцията. За да постигнат това, те би следвало да подобряват или да създадат съответни механизми за преразглеждане на нормите, които да се ползват системно и бързо тогава, когато бъде констатирана несъвместимост на някаква национална норма. Следва да се държи сметка и за това, че често съвместимостта може да се постигне чрез промяна в правоприлагането, в съдебната или административна практика. В някои случаи съвместимост може да бъде постигната и чрез неприлагането на съответните несъвместими законодателни мерки. Някои държави – членки, включително са предвидили ускорена законодателна процедура, когато даден съд реши, че няма правомощия да осигури нужното тълкувание и адаптиране на прилагането в съответствие с Конвенцията, поради формулировките на даден закон.

II.1.2. Препоръка Rec(2004)6 на Комитета на министрите към страните – членки на Съвета на Европа

Препоръката се отнася до подобряването на националните средства за защита. С нея Комитетът на министрите иска да насърчи държавите - членки да извършат преглед на техните правни системи в светлината на практиката на ЕСПЧ и при необходимост да предприемат съответните подходящи мерки за да гарантират наличието на ефективни средства за защита на правата на човека, чрез вътрешното законодателството и съдебната практика на националните съдилища. Наличието и ефективността на вътрешните средства за защита би следвало да бъде обект на постоянна преценка и в частност трябва да бъде оценявано при изготвянето на ново законодателство, засягащо правата и свободите, залегнали в Конвенцията. В тази връзка, първоначално, правителствата на държавите – членки биха могли да възложат изготвянето на анализ за ефективността на съществуващите вътрешни средства за защита в определени области с оглед предлагането на съответни подобрения, при който националните институции за насърчаване и защита на правата на човека, както и други



специализирани или професионални организации могат значително да допринесат с участието си.

Препоръката акцентира върху факта, че одобряването на вътрешните средства за защита изисква предприемането на допълнителни действия с оглед на това, когато прилагат вътрешното право националните власти да могат да се съобразяват с изискванията на Конвенцията и по-специално с онези, произтичащи от осъдителните решения на ЕСПЧ спрямо тяхната държава. Това на практика означава да се насърчава публикуването и разпространението на практиката на ЕСПЧ, както и да се извършва обучение с оглед на тези изисквания на съдии и на други официални държавни лица.

Отделните държави - членки са свободни да изберат най-подходящата за тях система, която да гарантира нужната защита на правата, залегнали в Конвенцията, като отчитат своите конституционни традиции и конкретните условия. В резултат на това, практиката показва, че въведените национални системи са най-различни и варират, като в едни случаи предвиждат общи, а в други специфични средства за защита. Когато са добре замислени и реализирани и двата подхода са достатъчно ефективни.

Препоръката отдава особено значение на средствата за защита, произтичащи от т.нар. “пилотно” решение. Когато бъде произнесено решение, което посочва структурни или принципни недостатъци в националното законодателство или практика (по т.нар. “пилотни” или „стратегически” дела) и когато има голям брой свързани със същия проблем висящи дела или дела, които предстои да бъдат допуснати за разглеждане (“идентични казуси”), държавата - ответник следва да предприеме действия, обезпечаващи потенциалните жалбоподатели с ефективни средства за защита, които биха им позволили да се обърнат към компетентен национален орган. Подобно бързо и ефективно средство за защита би им позволило да получат обезщетяване на национално равнище, а от друга страна това би намалило съществено натовареността на ЕСПЧ.

След постановяването на пилотно решение, в което е констатирано съществуването на специфичен структурен проблем, въпросната държава следва да прецени целесъобразността от въвеждането на специфично средство за защита или разширяване на съществуващ правен инструмент посредством промяна в законодателството или чрез промяна в тълкуването на закона. В резултат от прегледа на конкретни дела, държавите могат да преценят целесъобразността и възможността за възобновяване на съдебни производства сходни с тези от пилотните казуси, в които е било констатирано нарушаване на Конвенцията, с оглед да предпазят ЕСПЧ от разглеждането на тези дела и при преценка да осигурят ускореното възмездяване на пострадалите.

Специално внимание препоръката отделя на продължителността на съдебното производство, неговото ускоряване и различните форми за обезщетяване при необосновано забавяне. В рамките на своето вътрешно право, държавите членки гарантират по различен начин обосноваването на продължителността на съдебното производство чрез фиксирани максимални срокове или чрез уредба на процесуална възможност за ускоряване на производството. В случаите, когато не се спазват



съответните срокове – особено в наказателното производство – или когато продължителността на производството се възприема като прекомерна, националното законодателство в редица държави членки предвижда, че засегнатите лица могат да изискат ускоряване на процедурите.

II.2. Декларация от Интерлакен

На 19 февруари 2010 г. представители на 47-те държавите членки на Съвета на Европа, всичките обвързани от Конвенцията, се срещат в гр. Интерлакен, Швейцария, за да обсъдят бъдещето на ЕСПЧ и по-специално претовареността с дела, произтичаща от огромния брой недопустими жалби. С декларацията се потвърждава централната роля на ЕСПЧ в европейската система за защита на основните права и свободи и централната роля на правото на индивидуална жалба и на принципа на субсидиарност в системата на Конвенцията. В нея се посочва, че субсидиарността, както се разбира в системата на Конвенцията, не реализира пълния си потенциал. За да се справи с проблеми като забавянето и повтарящи се жалби, държавите - страни по Конвенцията се насърчават да сключват приятелски споразумения и да представят едностранни декларации, където е уместно. В декларацията се признават също така, съответните роли на неправителствени организации и национални институции за правата на човека в процеса на реформи. С декларацията държавите - страни по Конвенцията си поставят следните цели:

- Постигане на баланс между броя на съдебни решения и решенията, постановени от ЕСПЧ и броя на постъпващите заявления;
- Намаляване на забавянето на делата и произнасянето по нови случаи в разумен срок, особено по отношение на сериозни нарушения на правата на човека;
- Гарантиране на пълното и бързо изпълнение на решенията на ЕСПЧ и на ефективността на надзора му от Комитета на министрите;
- Осигуряване на яснота и последователност на съдебната практика и еднакво и строго прилагане на критериите относно допустимостта и компетентността на ЕСПЧ;
- Намаляване на броя на недопустимите иски, ефективно филтриране на заявленията, намиране на решения за справяне с повтарящи се заявления;
- Позоваване на „пилотни решения“ като ефективен начин за справяне с проблема с повтарящи се заявления. Предлагане на консултативни становища на ЕСПЧ като възможност за справяне с основните структурни въпроси.

Декларацията от Интерлакен включва и План за действие, в който се препоръчва да се предприемат мерки, така че да се даде възможност на ЕСПЧ да се съсредоточи върху основната си роля на гарант на правата на човека и да се произнася по добре обоснованите случаи с необходимата скорост и по-специално по тези, свързани със сериозни нарушения на правата на човека. Държавите - страни по Конвенцията следва да продължават да повишават информираността на националните органи по отношение на стандартите на Конвенцията и да осигурят тяхното прилагане, да осигуряват на всеки човек с доказано твърдение, че правата и свободите му по Конвенцията са били



нарушени ефективна защита пред съответните национални власти, в това число предоставяне на обезщетение, където е уместно.

На междуправителствената среща в Интерлакен, посветена за бъдещето на ЕСПЧ, **България е поела и ангажимент да следи и взема предвид в своя национален правов ред решенията на ЕСПЧ, постановени срещу други държави**, които поставят проблеми, аналогични на тези проявяващи се в нашата действителност. До днес няма данни страната ни да е предвидила и още по-малко да е предприела съответните мерки за изпълнение на този ангажимент.

II.3. Декларация от Брайтън

Въпреки усилията на ЕСПЧ и държавите - членки по Конвенцията за изпълнение на Плана за действие от Интерлакен чрез разработване на вътрешноправни средства за защита, прилагане на „пилотни решения” и мониторинг на изпълнението на решенията на ЕСПЧ, броят на добре обосноващите искания, стоящи пред Съда продължава да расте, а голям брой от висящите жалби засягат повтарящи се нарушения. Това означава, че държавите не са предприели ефективни мерки, за да решат този системен проблем и за да се съхрани системата, предвидена по Конвенцията,, се появява необходимост от предприемане на по-ефективни действия.

В тази връзка между 18 и 20 април 2012 година, по инициатива на британското председателство на Съвета на Европа е организирана конференция на високо равнище в Брайтън, Великобритания, посветена на проблемите на ЕСПЧ и оптимизиране работата на ЕСПЧ. В приетата от участниците декларация се потвърждава, че държавите - членки се ползват от свобода на преценка в това как да прилагат и спазват Конвенцията в зависимост от конкретните обстоятелства и засегнатите права и свободи и ролята на ЕСПЧ е да проверява дали решенията, взети от националните органи, са съвместими с Конвенцията, като се вземат предвид границите на преценката на държавата. Комитетът на министрите на страните по Конвенцията следва ефективно и справедливо да преценява дали мерките, предприети от отделна държава - членка са сложили край на нарушението.

В Декларацията се отправят следните основни препоръки към държавите – членки по Конвенцията:

1. Да създадат независима национална институция, натоварена със защитата на правата на човека, ако все още нямат такава ;

2. Да приложат на практика конкретни мерки с цел гарантиране, че политиките и законодателството са в пълно съответствие с Конвенцията, включително и чрез предоставяне на информация на националните парламенти относно съвместимостта с Конвенцията на предложенията на правителствата за ново законодателство, ;

3. Да се създадат, ако е необходимо, нови вътрешноправни средства за защита – общи или специфични във връзка с оплакванията за нарушения на правата и свободите, защитени от Конвенцията;



4. Националните юрисдикции и институции да бъдат насърчавани и подпомагани да се съобразяват с принципите на Конвенцията и практиката на ЕСПЧ при постановяването на решения и в прилаганите от тях процедури;

5. Държавните служители да бъдат информирани относно задълженията им, произтичащи от Конвенцията. Специално на тези, работещи в системата на правосъдието и отговарящи за прилагането на закона и на мерките за неотклонение, да се предостави подходящо обучение, за да могат да изпълняват задълженията си в съответствие с изискванията на Конвенцията;

6. Да се гарантира подходящо обучение по приложението на Конвенцията на теоретично и практическо ниво, включително такова интегрирано в процесите по професионално развитие на съдиите, прокурорите и адвокатите;

7. Да се предоставя необходимата информация на потенциалните жалбоподатели във връзка с приложното поле на Конвенцията и ограниченията относно защитата на правата, както и за компетентността на ЕСПЧ и изискванията за допустимост;

8. Да бъдат разширени възможностите за предоставянето на техническа помощ при искане от държави - членки, отправено към Съвета на Европа или към други държави - членки, чрез което се осъществява обмен на добри практики и се повишават стандартите на спазването на човешките права;

9. Да се насърчи ползването на възможността да се иска консултативно становище на ЕСПЧ да даде тълкувание на Конвенцията при наличието на висяща процедура пред национална институция;

10. Да се създаде възможност за ЕСПЧ да съсредоточи усилията си върху сериозни или широко разпространени нарушения, системни и структурни проблеми, както и важни въпроси, свързани с тълкуването и прилагането на Конвенцията чрез по-ефективно прилагане на механизмите на национално ниво, което да доведе до по-малко дела по конкретни нарушения пред съда.

II.4. Комисия за защита от дискриминация на Република България

Комисията за защита от дискриминация (КЗД), създадена по силата на Закона за защита от дискриминация е независим специализиран държавен орган за предотвратяване на дискриминация, защита от дискриминация и осигуряване равенство на възможностите, който осъществява контрол по прилагането и спазването на българското законодателство, уреждащо равенството в третирането, както и международните стандарти, забраняващи дискриминацията. Освен правомощията по установяване, предотвратяване и преустановяване на нарушения по специалния Закон за защита от дискриминация и предприемане на мерки по възстановяване на първоначалното положение, както и по налагане на санкции и даване на задължителни предписания, КЗД е компетентна да дава становища по проекти на нормативни актове за съответствието им със законодателството за предотвратяване на дискриминацията, както и препоръки за приемане, отменяне, изменение и допълнение на нормативни актове и да информира обществеността относно действащите разпоредби в областта на



защитата от дискриминация. За своята дейност КЗД се отчита пред върховния орган на законодателна власт – Народното събрание в Република България.

КЗД е част от националната система на България за защита на правата на човека и основните свободи. Тя е специализиран орган за равенство по смисъла на антидискриминационното право на Европейския съюз и е член на Европейската мрежа на органите за равенство, в която членуват сродни органи от всички държави –членки на ЕС, както и от други държави в Европа. Предвид специфичните ѝ правомощия КЗД е и национална институция за контакт с Бюрото за демократични институции и права на човека към Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа по въпросите на престъпленията от омраза.

В края на 2010 година КЗД подава кандидатурата си за акредитация като национална институция за насърчаване и защита на правата на човека пред Международния координационен комитет на националните институции за насърчаване и защита правата на човека към ООН. През май и октомври 2011 г. Подкомисията по акредитация към Върховния комисар на ООН за правата на човека разглежда кандидатурата на КЗД и излиза с детайлно становище по нея, с което изразява високо признание за нейната дейност като утвърден орган за борба с дискриминацията и за насърчаване на равенството и отправя препоръки за укрепване на нейната независимост. В края на 2011 г. Подкомисията официално акредитира КЗД като национална институция за насърчаване и защита на правата на човека като съгласно Парижките принципи ѝ предоставя Статут „В”, който ѝ позволява да участва в работата на МКК и в структурите на ООН за защита правата на човека. В обобщения доклад по кандидатурата се отбелязва, че **КЗД има правомощията да работи за превенция и защита от дискриминация и да насърчава равните възможности, но няма мандат да защитава и насърчава всички права на човека.** В тази връзка Подкомисията по акредитация препоръчва КЗД да изиска да ѝ бъде възложен по-широк мандат, който включва всички права, заложи в международните, регионалните и националните инструменти, и ѝ дава изрични правомощия в областта на защитата и насърчаването на човешките права. Според Подкомисията, устройственият закон на КЗД не гарантира защита на членовете на комисията за действията им, предприети в това им официално качество. Освен това, съществуващото законодателство не гарантира ясен, прозрачен и открит подбор на членове на КЗД, който насърчава независимостта и общественото доверие в нея. Подкомисията насърчава КЗД да се застъпи за законодателни промени, целящи публично огласяване на свободните постове за членове в комисията, увеличаване на броя на потенциалните кандидати от широк кръг обществени групи, насърчаване на широки консултации и гарантиране на плурализма в състава на комисията²¹.

²¹ Източник: Годишен доклад за 2011 г. на КЗД



II.5. Омбудсман на Република България

Омбудсманът е висш и независим конституционен орган, който се избира от Народното събрание, за да се застъпва за правата и свободите на гражданите. Статутът и функциите на Омбудсмана са уредени със специален закон – Закон за Омбудсмана. Съгласно неговите разпоредби, Омбудсманът се застъпва, когато с действие или бездействие се засягат или нарушават правата и свободите на гражданите от държавните и общинските органи и техните администрации, както и от лицата, на които е възложено да предоставят обществени услуги. Дейността на Омбудсмана е публична и независима по своето съществуване, подчинявайки се само и единствено на Конституцията, законите и ратифицираните от Република България международни договори.

Основната дейност на Омбудсмана е насочена към разглеждане на подадени жалби и сигнали, той прави проверка по тях, посредничи между административните органи и засегнатите лица за преодоляване на допуснатите нарушения и примирява позициите им, прави предложения и препоръки за възстановяване на нарушените права и свободи и за отстраняване на причините и условията, които създават предпоставки за нарушения на правата и свободите, включително предложения за промени в нормативната уредба.

Омбудсманът има право да предприема действия и по своя инициатива, когато констатира, че неговата намеса е необходима с оглед зачитането на правата и свободите. Когато намери за необходимо, изразява становища и прави препоръки и предложения:

1. за извършването или за преустановяване на извършването на определени административни действия;
2. за възстановяване на нарушени права и свободи;
3. за отстраняване на причините и условията, които създават предпоставки за нарушения на правата и свободите;
4. за отстраняване на проявите на лошо администриране и за подобряване на работата на администрацията.

Ако се констатира, че се създават проблеми от действащата нормативна уредба, Омбудсманът може да отправя препоръки до Народното събрание и Министерския съвет за съответни законодателни промени. Ако се установи, че нормативна уредба е в противоречие с Конституцията и нарушава правата и свободите на гражданите, Омбудсманът има правомощие да сезира Конституционния съд за установяване на противоконституционност. Омбудсманът може да сезира и главния прокурор в случай на установяване на престъпление от общ характер. Освен това, при констатиране на противоречива съдебна практика, Омбудсманът има правомощие да сезира Върховния касационен съд и Върховния административен съд за приемане на тълкувателно решение или тълкувателно постановление.

Правомощията на Омбудсмана не се отнасят до:

1. дейността на Народното събрание, Президента, Конституционния съд, Висшия съдебен съвет и Сметната палата;



2. осъществяването на съдебната власт от съда, прокуратурата и следствието;
3. въпросите, свързани с националната сигурност и външната политика.

Омбудсманът няма правомощия да отменя административни актове. Не може да представлява гражданите пред съда и да води съдебни дела от тяхно име.

Омбудсманът изпълнява функциите на Национален превантивен механизъм по смисъла и в съответствие с Факултативния протокол към Конвенцията на Организацията на обединените нации против изтезанията и други форми на жестоко, нечовешко или унижително отнасяне или наказание, приет на 18 декември 2002 г.²² В изпълнение на тези функции той може да излиза със становища и да отправя препоръки и да ги изпраща до отговорните органи или лица, което поражда задължение за тях да ги разгледат и да го уведоми за предприетите мерки. Ако не бъдат предприети мерки, Омбудсманът може да включи случая в годишния си доклад или в отделен доклад пред Народното събрание. Като Национален превантивен механизъм Омбудсманът следва да осъществява сътрудничество със съответните органи и механизми на ООН, сдружения на граждани, както и с международни, регионални и национални организации, чийто предмет на дейност включва осигуряване на защита на лица от изтезания и други форми на жестоко, нечовешко или унижително отнасяне или наказание.

Омбудсманът има акредитиран Статут „В” на национална институция по правата на човека от Международния координационен комитет на националните институции за правата на човека. Подкомисията по акредитация към Върховния комисар на ООН за правата на човека²³ в обобщения доклад²⁴ по кандидатурата констатира и препоръчва следното:

- По отношение на правомощията на Омбудсмана - законодателството предвижда мандат за защита само по отношение на публичния сектор. Не е предоставен мандат за насърчаване на правата на човека, нито за популяризиране и защита по отношение на действията и бездействията на частния сектор. Подкомисията признава и оценява дейностите по насърчаване спазването на човешките права, осъществявани от Омбудсмана, и препоръчва да изиска да му бъде възложен по-широк мандат, който включва всички права, заложи в международните, регионалните и националните инструменти, който покрива всички сфери на правата на човека и предоставящ изрични правомощия в областта на защитата и насърчаването на човешките права. Отбелязва се също така, че няма разпоредба в Закона за Омбудсмана, която да му дава властта да насърчава ратифицирането на международни и регионални инструменти за правата на човека и да се гарантира ефективното им прилагане.

²² Ратифицирани със закон, обн. ДВ, бр. 34 от 2011 г. и ДВ, бр. 52 от 2011 г.

²³ <http://www.ohchr.org/EN/Pages/WelcomePage.aspx>

²⁴ Доклад и препоръки от Сесия на Подкомисията за акредитация на Международния координационен комитет на националните институции за насърчаване и защита на човешките права, Женева, 25-28 октомври 2011 г. <http://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/ICCAccreditation/Pages/SCA-Reports.aspx>



- По отношение на участието в международната система за правата на човека и гражданските организации – Подкомисията подчертава значението на участието на Омбудсмана в международната правозащитна система (по-специално на Съвета по правата на човека и неговите механизми (Специални процедури) и Пактовете за правата на човека на ООН), и проследяването на национално ниво на изпълнението на препоръките, произтичащи от международната система на правата на човека. Подкомисията препоръчва Омбудсманът да си сътрудничи активно с МКК, Европейската група на НИПЧ, както и с международни и национални организации на гражданското общество.

- По отношение на назначаването и процеса на подбор – се отбелязва, че съществуващото законодателство не предоставя ясен, прозрачен и даващ възможност за по-широко участие процес на подбор, който да насърчава независимостта и общественото доверие в Омбудсмана. Подкомисията насърчава Омбудсмана да се застъпи за законодателни промени, целящи публично огласяване на свободните постове за членове, увеличаване на броя на потенциалните кандидати от широк кръг обществени групи, насърчаване на широки консултации и гарантиране на плурализма в състава на комисията.

- По отношение на адекватното финансиране – препоръчва се да се потърси допълнително финансиране, необходимо за поемане на отговорностите и изпълнение на функциите на Национален превантивен механизъм.

II.6. Изводи относно националния контекст

България е страна по основните универсални международни инструменти в областта на правата на човека и активен участник в дейността на международните организации в тази област. Като член на ЕС, страната ни е изцяло ангажирана със съблюдаването и прилагането на най-високите международни стандарти по отношение на правата и основните свободи и участва активно в реализирането на Стратегията и Плана за действие на ЕС за защита и насърчаване на правата на човека. Въпреки че България е ратифицирала и прилага огромния брой от европейски и международни инструменти в тази област, ЕСПЧ все още констатира редица случаи на нарушения от държавата на правата на човека и основните свободи по ЕКПЧ.

В България действат две институции, акредитирани от Международния координационен комитет на националните институции за насърчаване и защита правата на човека към ООН. Те отговарят на Парижките принципи да разполагат с правомощия в областта на правата на човека, които да са разписани в специални нормативни актове. Комисията за защита от дискриминация разполага с правомощия да извършва дейности и да взема решения, водещи до административни и нормативни последици. Компетенциите ѝ, обаче, са ограничени до правото на 1) равенство пред закона; 2) равенство в третирането и във възможностите за участие в обществения живот; 3) ефективна защита срещу дискриминацията. Нейните функции и дейност не покриват всички човешки права и нямат значителен принос за тяхното насърчаване.



Мандатът на Омбудсмана е широк – отнася се до всички права на гражданите - политически, икономически, граждански, социални, културни и други. Законодателството специално разпорежда отговорността му за защита на правата на децата. Функциите му, обаче, са свързани по-скоро с разглеждане и проверка на индивидуални жалби и неговата роля в политическото пространство е по-скоро консултативна. Той няма право да променя или да спира изпълнението на административни актове, а само да препоръча на съответния орган съответното действие.

И двата органа нямат задължението да извършват предварителен, текущ и последващ преглед на предложенията за нормативни актове за съответствието им с основните права. Сътрудничеството с неправителствени организации в страната, със сродни институции в други държави, както и с международни организации също не е регламентирано като задължително, а фигурира като възможност без да се уточнява при какви случаи следва да се осъществява то. Парижките принципи предвиждат много по-голямо участие и инициатива от страна на националните институции при проучването на проектозаконови и предложения от органи на законодателната, изпълнителната и съдебната власт за съответствието им с правата на човека. Такава активност се очаква от тях и за насърчаване и осигуряване на хармонизирането на националното законодателство, регулации и практики с международните инструменти за правата на човека, по които държавата е страна, и за ефективното им прилагане.

В България липсва независим и отговарящ на международните изисквания механизъм, чрез който да се следи и оценява съответствието на нормативните актове с правата на човека и чрез който да се осигурява тяхното насърчаване и защита. Националният координационен механизъм не може да поеме тези функции, тъй като от една страна като междуведомствен орган той е съставен от представители на изпълнителната власт и оценката няма да е независима.

За да може Омбудсманът да бъде акредитиран като НИПЧ със Статут „А” ще следва да се въведат радикални промени в правната уреда, която регламентира неговите правомощия и дейности. Първо, неговата компетентност ще следва да бъде значително разширена с мандат за осъществяване на дейности по насърчаване и спазването на правата на човека. Второ, в обхвата на неговите правомощия ще следва да се включи целият спектър от права, така както те са предвидени в регионалните и националните инструменти и респективно защитата на тези права. Трето, Омбудсманът ще следва да придобие конкретни задължения свързани с участието в международната система по правата на човека и с иницираното и насърчаването на присъединяването, ратифицирането и прилагането на международни и регионални инструменти за защита на правата на човека. Четвърто, ще следва да бъде променена цялата процедура по рекрутиране на Омбудсмана с цел повишаване на прозрачността на неговия избор, разширяване на плурализма при издигането на кандидатурите за поста и по отношение на лицата, които имат право да номинират с цел гарантиране на по-високо ниво общественото доверие и легитимността в Омбудсмана. Не на последно място, ще са необходими сериозно допълнително финансиране, допълнителен човешки и



организационен ресурс, за да могат да бъдат поети новите правомощия. На практика това означава уреждането на един изцяло нов статут, правомощия, функции, процедура по избор, структура и ресурсно обезпечаване на Омбудсмана, които следва да бъдат съвместени с досегашната му компетентност и функции, при което съществува риск от неефективност. Същите усилия и ресурси биха били необходими при създаването на изцяло нова НИПЧ, като при нея обаче не би съществувал този риск. Напротив, създаването на подобна специализирана организация би служело като ново начало и би дало тласък за по-голям напредък в защитата на правата на човека като цяло в България.

Създаването на независимо самостоятелно звено с ясно разписани функции и методология за извършване на предварителен преглед за съответствие, в това число координация и сътрудничеството с останалите ангажирани органи и организации ще допринесе за усъвършенстване на нормативната уредба и практика по спазването на правата на човека и ще спомогне за предотвратяване на повтарящи се нарушения и нови осъдителни решения на ЕСПЧ спрямо държавата ни.

III. МЕХАНИЗЪМ. ПРАВНА УРЕДБА И ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЯ

След влизането в сила на Договора от Лисабон и придаването на правно обвързваща сила на Хартата на основните права на ЕС, още през 2010 г. се заговори за насърчаването на „културата на зачитане на основните права“ на всички етапи от процедурата по изготвяне на нормативни актове, още от ранните стадии на подготовка на всяко предложение, при извършване на оценката на въздействието и до извършване на контрола за законосъобразност на окончателния текст на даден проект на акт. Въпросите за извършването на систематичен контрол за съвместимост на законодателните предложения и актовете с основните права и за създаването на своеобразен автоматизиран „рефлекс“ на тяхното зачитане сред институциите и лицата, отговорни за разработването на проектопредложенията за нормативни актове бяха изведени на преден план като такива от първостепенно значение²⁵.

Агенцията на Европейския съюз за основните права, на базата на проведен сравнителен анализ, посветен на националните институции по правата на човека в ЕС от 2010 г.²⁶, направи няколко основни групи препоръки, според които всички държави - членки на Съюза трябва да имат НИПЧ с достатъчна степен на независимост, правомощия и мандат, свързан с пълния спектър от права. Те трябва да имат солидни правомощия по превенция, както и да разполагат с достатъчно ресурси, за да могат да се събират данни, да провеждат проучвания, да работят за повишаване на

²⁵ Източник: Стратегия за ефективно прилагане на Хартата на основните права от Европейския съюз COM(2010) 573

²⁶ Доклад относно НИПЧ в страните – членки на ЕС (Утвърждаване на архитектурата на основните права в ЕС I), Агенция на ЕС за основните права, 2010



осведомеността, а когато е приложимо и да действат като квазисъдебни институции, които разглеждат жалби и петиции и събират доказателства. НИПЧ следва да бъдат напълно независими структури с достатъчно ресурси и самостоятелен бюджет, така че да се гарантира възможно най-високо ниво на дейността им, която не се влияе от промени в политическите настроения или икономически кризи. Те трябва да са престижни и видими субекти, съдържащи думи като „човешки права” или „основни права” в своите наименования, чиято дейност да води до генериране на постоянно покачващо се доверие към тях в обществото. НИПЧ следва да се управляват от колегиален орган даващ широко представителство, отразяващо позициите на всички заинтересовани страни, доколкото това е възможно в рамките на съответната национална правна рамка, чиито членове са избрани чрез прозрачна и ефективна процедура, гарантираща доверие. Те трябва да са оглавени от лица с безспорно доказани лични заслуги и опит в сферата на правата на човека, съчетани с административни и управленски умения.

Извършените до този етап на разработване на доклада проучвания на документи, сравнително - правно изследване и анализ на националния контекст показват, че **България има нужда от въвеждането на нов консолидиран механизъм за преглед на съответствието на законодателството с ЕКПЧ и практиката на ЕСПЧ**, който следва да отговори на всички препоръки, отправени към страната ни през последните години и да компенсира натрупаните до момента дефицити от функционирането на националната ни система за защита на правата на човека и в частност от дейността на двете институции – Комисията за защита от дискриминация и Националният Омбудсман, акредитирани със Статут „В” като национални институции по правата на човека.

Правилността на този извод се потвърждава и от заключенията на Първия обобщен доклад на Министъра на правосъдието по изпълнението на решенията на ЕСПЧ²⁷, според които България е една от страните - членки по ЕКПЧ, които не са разгледали предварително съответствието на вътрешното си законодателство с нея. Все още не е изграден и ефективен механизъм, който да гарантира предварителното оценяване на съответствието на всеки законодателен акт със стандартите и принципите на Конвенцията. Многообразието на констатирани от ЕСПЧ нарушения на Конвенцията е в резултат от наличието на правни норми в националното законодателство и практики, които очевидно не са съобразени и не кореспондират с нея. За предотвратяване на повтарящи се нарушения и нови осъдителни решения е наложителен задълбочен и детайлен преглед на националното законодателство, особено на тези закони, по чиито разпоредби вече са констатирани нарушения от ЕСПЧ. Горният извод се потвърждава и от публикувания за обществена консултация на 10.12.2014 г. проект на Актуализирана стратегия за продължаване на реформата в съдебната система, в чиято Специфична цел 3, озаглавена „Преодоляване на причините

²⁷ Приет с Решение на МС № 39 от 23.01.2014 г. Източник: <http://www.justice.government.bg/>



за осъдителните решения пред ЕСПЧ и спазване на международните стандарти в областта на правата на човека”, в рамките на стратегическа цел 5 Гарантии за върховенството на закона, защитата на правата на човека, достъпа до правосъдие и хуманността на правосъдието, изрично е предвидена мярка 5.3.2 „Въвеждане на оценка за съответствието на разработваните проекти на нормативни актове с правото и стандартите по правата на човека.²⁸”

Въпросът за разработването и въвеждането на нов национален механизъм за оценка на съответствието на проектите на нормативни актове с ЕКПЧ и практиката на ЕСПЧ има няколко различни измерения, през които може да бъде разглеждан, по-важните от които са *практическо, законодателно и институционално*. Практическото измерение е водещото и основополагащото ниво, което следва да даде отговори на въпросите по същество: какви са нуждите и проблемите, какви са поставените цели и преследваните резултати и как те ще бъдат постигнати чрез предлагания механизъм. Останалите две измерения са вторични и обусловени от първото. Законодателното измерение има за цел да обезпечи ефективността на механизма чрез предлагане на подходящата правна рамка за неговото функциониране и разгръщане. Институционалното измерение следва да предложи оптималния подход за операционализация на механизма чрез предлагане на подходящата правно организационно форма за неговото институционализиране и подходите за неговата интеграция в съществуващата национална инфраструктура от органи и организации, имащи правомощия и осъществяващи дейности в областта на защитата на правата на човека.

III.1. Практическото измерение на Механизма

III.1.1. Установяване на нуждите

За целите на точното и актуално установяване на нуждите, чието разрешаване се преследва чрез създаването на Механизма за предварителен преглед на съответствието на проектите на нормативните актове с ЕКПЧ и практиката на ЕСПЧ могат да бъдат адаптирани и приложени някои от инструментариумите и листовете за проверка, разработени от Агенцията на Европейския съюз за основните права²⁹, съдържащи насоки относно това как да се обезпечи спазването на основните права на различните нива на власт, включително на национално ниво. Основните въпроси, поставяни от тях, са няколко основни групи:

1. Познаване и спазване на правата на човека. Налице ли е национална система, която гарантира, че законодателните предложения са съответни на националните, европейските и международните стандарти за правата на човека, която обезпечава

²⁸ Източник: Портал за обществени консултации на Министерски съвет <http://www.strategy.bg/>

²⁹ *Joining up fundamental rights*, Агенция на ЕС за основните права, 2014, Източник: <http://fra.europa.eu/en/joinedup/home>



предоставянето на експертна помощ и реализирането на образователни и обучителни програми в тези области?

2. Координация и лидерство. Има ли ефективни институции, организации и лидери, които отговарят за координиране на дейностите по защита на правата на човека на национално ниво?

3. Популяризиране на правата на човека. Кой орган има правомощия по разясняване на правата на човека и прави ли го по начин, достъпен за разбиране от всички?

4. Участие на заинтересованите страни и гражданското общество. Как заинтересованите страни, общностите и организациите биват ангажирани и вземат участие в дейностите по насърчване и защита на правата на човека?

5. Планиране, мониторинг и оценяване. Кой отговаря на национално ниво и как се извършва идентифицирането на проблемите, планирането на дейности по тяхното разрешаване, мониторинга и оценяването на резултатите, включително намирането на правилните данни за това?³⁰(Виж Приложение 4).

Заключението, което може да бъде изведено на базата на анализа дотук, наличието на препоръки от международни органи и институции, отправени към страната ни, които не са изпълнени вече повече от 10 г. и постоянните констатации в официални политически и стратегически документи за проблеми в спазването на правата на човека в България доказват наличието на дефицити у нас по отношение на всяка от петте основни групи въпроси, поставени от Агенцията на Европейския съюз за основните права.

III.1.2. Поставени цели и преследвани резултати

За да може да се очертае ясна интервенционна логика на Механизма, концепцията за неговата същност и създаване, подходите за правната му уредба и институционализирането му следва да бъдат поставени на аналитично изпитание, чрез което да се намери отговор на ключовия въпрос: ще доведе ли въвеждането на предлагания тук Механизъм до разрешаване на идентифицираните проблеми и установените нужди?

Механизмът следва да обезпечава едновременно възможността за предварителен преглед на съответствието на проектите на нормативните актове с ЕКПЧ и практиката на ЕСПЧ, т.е. да действа като *регулаторна превенция* срещу нарушаването на правата на човека. От друга страна, той следва да постави началото на даването на отговори на препоръките, отправени към държавата ни и нейната действаща система за защита на правата на човека, по отношение на критерии като спазване на правата на човека, координация и лидерство, популяризиране на правата на човека, участие на заинтересованите страни и планиране, мониторинг и оценяване, което означава да действа като инструментариум за *текущо наблюдение* на статуса и напредъка на

³⁰ Източник: Joining up fundamental rights, FRA, 2014.



държавата ни в постигането на международните стандарти на спазването на правата на човека. На трето място, Механизмът трябва да съдържа в себе си потенциал за разгръщане от гледна точка на обхват и интензитет, с оглед търсенето на разрешение на идентифицираните нужди и проблеми в различните области на правораздаване и практика, което означава да осъществява функции по *последващо оценяване* на правоприлагането, в частност административната и съдебната практика.

Следователно *конкретната краткосрочна цел* на Механизма е да предложи възприемането на т.нар. от нас **принцип на регулаторна превенция** в българския законодателен процес като императив, осигуряващ предварително съответствие на проектите за нормативни актове с ЕКПЧ и практиката на ЕСПЧ, като опише и стъпките за нейното извършване според спецификите на всеки от двата субекта с право на законодателна инициатива по вътрешното ни право.

Общата и дългосрочна цел на Механизма е да постави началото на необходимата „култура на зачитане на основните права“ при вземането на властнически решения, включително по регулиране, при тяхното прилагане и администриране, при тяхното последващо оценяване и усъвършенстване. В този смисъл Механизмът би следвало да представлява основа или първата крачка от въвеждането на един **нов интегриран подход спрямо правата на човека в България** на национално ниво, който започва от нормотворчеството, преминава през правоприлагането и практиката и завършва с оценяването на ефективността на цялата тази система, който включва както познаването, спазване и популяризирането на правата на човека, така и обучението и образованието, лидерството, междуинституционалното и международното сътрудничество в областта на правата на човека, така и участието на заинтересованите страни и обществото в него.

Основният преследван резултат от Механизма е поставяне началото на изграждането на нова, адекватна на международните стандарти и предизвикателствата на националната среда **система за насърчаване и защита на целия спектър на правата на човека в България**, която дава разрешение на идентифицираните проблеми и установени нужди и отговаря на отправените препоръки от международните институции и организации към страната ни в тази област.

III.2. Функциониране на Механизма

Практическото измерение на Механизма има още един аспект на разглеждане – правилата за неговото функциониране и стъпките на неговото извършване. Новата „култура на зачитане на основните права“ в ЕС изисква предприемането на аналитични и практически действия, насочени към съобразяване с основните човешки права на всички етапи от процедурите, водещи до приемането на нормативни и други актове³¹. В хода на същинската подготовка на предложенията, когато започват консултации със

³¹ Вж. „Оперативни насоки за съобразяване с основните права в изготвяните от Комисията оценки на въздействието”, SEC(2011)567



заинтересованите страни по въпроси, които евентуално могат да доведат до засягането на чувствителни въпроси, включително свързани с основните права. Оценките на въздействието служат за установяването на потенциално засегнатите основни права, степента до която се засягат съответните права и пропорционалността и необходимостта от това засягане с оглед на вариантите за действие и целите, които следва да се постигнат.

Измерението „Основни права“ следва постоянно да присъства в работата на групата, която ръководи оценката на въздействието, за да се гарантира, че отраженията върху тези права систематично се установяват и анализират на достатъчно ранен етап от процеса на изготвяне на предложенията. Когато е необходимо, тези отражения върху основните права се посочват и в доклада за оценката на въздействието³².

В оценката на въздействието, обаче, не се извършва правен анализ на съвместимостта на проекта на акта с основните права. Тя от самото начало на процеса по разработване на проектопредложението дава ясна представа за различните въздействия, които то би имало върху отделни лица или групи, чиито права могат да са засегнати. От друга страна обаче, тя не може да играе ролята на задълбочен правен анализ за съответствие с основните права, т.е. на „легалното определяне“ на идентифицираните въздействия върху основните права, по смисъла на Хартата, ЕКПЧ и практиката на ЕСПЧ. Този анализ изисква специфична експертиза и се извършва при наличието на вече изготвено в напреднал стадий проектопредложение. Той поначало започва по инициатива на водещата за предложението институция, продължава по време на процедурата по междуинституционално съгласуване, в която участва официално и съответното административно звено, компетентно по правни въпроси и когато се окаже необходимо, резултатите от него се включват в обяснителния меморандум, мотивите или доклада, съпътстващи окончателното проектопредложение. В този смисъл оценката на въздействието не включва в себе си онова задълбочено правно проучване за спазването на основните права, наричано „преглед на основните права“, а служи за негова основа, без да може да го замени³³.

III.2.1. Измерението „Основни права“ при изготвянето на оценки на въздействието на законодателството в България

За интегрирането на измерение „Основни права“ при изготвянето на оценки на въздействието на законодателството (ОВЗ) в България и предприемането на аналитични и практически действия, насочени към съобразяване с основните човешки права на най-ранен етап от разработването на проектопредложения понастоящем може да се говори само условно, доколкото процеса на ОВЗ у нас не е докрай възприет и

³² Вж. Стратегия за ефективно прилагане на Хартата на основните права от Европейския съюз, COM(2010)573

³³ Вж. Съответствие с Хартата на основните права в законодателните предложения на Комисията. Методология за систематичен и стриктен мониторинг COM(2005)172



утвърден и предвид липсата на изрична правна норма, която да предвижда задължение за негово извършване при изготвянето на проекти за нормативни актове при законодателна инициатива, упражнена както в рамките на изпълнителната власт, така и в рамките на законодателната.

България има съвсем ново, актуално и обхватно **Ръководство за изготвяне на оценка на въздействието на законодателството** от 2014 г., прието с Решение № 549 от 25.07.2014 година на Министерски съвет, с което правителството препоръчва на органите на изпълнителната власт да използват ръководството и приложенията към него при подготовката на оценки на въздействието на законодателството. Освен, че то съумява да съчетае най-доброто от британския модел и европейските практики на оценка на въздействието, да го адаптира към българската среда и да го предаде в най-подходящите езикови форми, то представлява първият опит в българската правна действителност и нормотворчество за въвеждане на нови подходи на мислене и законодателстване като този на вземането на решения, включително по регулиране, базирано на доказателства, налагането на обществените консултации като задължителен източник на информация преди вземането на решения, последващият мониторинг и оценяване на законодателството след определен период на негово действие и други. **Дефицитите, които днес съществуват по отношение на механизма ОВЗ у нас, са свързани със задължителността на неговото прилагане, т.е. все още е налице нормативна празнота относно въпросите, за кои актове на кои органи изготвянето на оценка на въздействието е задължителна** във функционалния смисъл на тази дума като условие за допускане до разглеждане на едно проектопредложение от органа, компетентен да вземе решение относно неговото приемане или отхвърляне.

Ръководството съдържа изчерпателна и ясна уредба на понятията и правилата, процедурните етапи и ключовите аналитични стъпки при извършване на оценка на въздействието от представителите на администрацията на централно и местно ниво, които изготвят оценки на въздействието на законодателството. В неговата глава 8, озаглавена „Анализ на въздействията на вариантите”, в т. 25 се предвижда, че оценката обикновено включва и разглеждането на специфичните аспекти на икономическите, социални и екологични въздействия като на първо място е посочено съобразяването с основните права. На базата на тази разпоредба би могло с основание да се твърди, че измерението „Основни права”³⁴ е вече познато за българския нормотворчески процес и позитивното ни право, бидейки интегрална част от механизма за изготвяне на оценки на въздействието на законодателството в България.

³⁴ Понятието „основни права“ обхваща правата по смисъла на Хартата на ЕС за основните права от Лисабонския договор



III.2.2. Насоки за съобразяване с основните права при изготвянето на оценки на въздействието на законодателството

В продължение на горните констатации и изводи съвсем обосновано може да се каже, че въвеждането на процедура за предварителна проверка относно съобразяване на основните права при изготвянето на оценки на въздействието на проекти за нормативни актове не представлява особено предизвикателство нито от гледна точка на методи и подходи на извършване, нито от гледна точка на правна регламентация. Чрез самостоятелно приложение към Ръководството за изготвяне на оценка на въздействието на законодателството в България могат да бъдат въведени нови насоки, които реципирайки основните подходи от Оперативните насоки за съобразяване с основните права в изготвяните от ЕК оценки на въздействието³⁵, адаптирано към българската уредба директно да интегрират измерението „основни права” във всеки процедурен етап и ключова аналитична стъпка на оценката на въздействието.

Едни бъдещи „Насоки за съобразяване с основните права при изготвянето на оценки на въздействието на законодателството в България” би могло да съдържат уредба на следните основни процедурни и аналитични стъпки:

1. Първа стъпка. Проверка, дали чрез подготвяния нормативен документ могат да бъдат засегнати основни права. **Това включва и отговор на въпроса дали те са абсолютни или могат да бъдат ограничавани.** Като продължение на този въпрос следва да се провери дали оценяваният акт има отношение, влияе се или може да повлияе върху практиката на ЕСПЧ.

2. Втора стъпка. Включване на въпроси относно основните права в предварителния скрининг, неформалните и формалните обществени консултации, които се извършват при оценката на въздействието, относно конкретните права, които могат да бъдат засегнати и степента, до която лицата могат да бъдат повлияни.

3. Трета стъпка. Дефиниране на проблема, при което се определя и по какъв начин проекта на нормативен акт може да предизвика съответното въздействие – положително или отрицателно - върху основните права.

4. Четвърта стъпка. Определяне на целите, а именно по какъв начин чрез съответния нормативен акт може да се постигне насърчаване и защита на основните права, да се съобрази практиката на ЕСПЧ и да се улесни неговата работа и съответно как да се намалят негативните въздействия върху правата, ако това е възможно.

5. Пета стъпка. Определяне на вариантите на действие – регулативни или нерегулативни. При избора на вариантите за действие освен търсенето на оптималното съотношение между разходи и ползи и подходящото ниво на амбициозност е важно да се вземат предвид съществуващите ограничения от действащото законодателство, приоритетите на държавата, законодателството и стратегически документи на ниво ЕС и международните договори. Вариантите, които очевидно биха били в нарушение с

³⁵ SEC(2011)567



правата по ЕКПЧ и практиката на ЕСПЧ се изключват от обхвата на оценката още на този етап.

6. Шеста стъпка. Анализ на въздействията на всеки от вариантите, включително върху основните права. На този етап следва да се изследват въпросите относно това дали идентифицираните въздействия са положителни, т.е. водят до насърчаване на основните права или са отрицателни и водят до тяхното ограничаване, позволява ли конкретното предложение да бъдат ясно формулирани и предвидени съответните ограничения на правата и доколко всяко от тези ограничения е необходимо за постигане на обществения интерес, пропорционално на желаната цел и не накърнява същността на съответните основни права.

7. Седма стъпка. Сравняване на вариантите и избор на вариант. Ако са били избрани два варианта на действие, например за приемане на нормативен акт, които са еднакво ефективни при постигането на поставените цели, но които имат различни по интензитета негативни последици за основните права, винаги следва да се избере онзи от тях, който води до по-ниска степен на засягане на правата.

8. Осма стъпка. Мониторинг и последващо оценяване. Действителното влияние върху основните права следва да бъде преценявано и когато се извършва мониторинг и последващо оценяване на показателите на препоръчания, приет и вече действащ вариант, особено в случаите на нормативни актове, за които се очаква да имат значително въздействие върху основните права. Затова още на този етап е необходимо да се предвидят правила относно мониторинга и оценяването на основните права, които включват и планиране на източниците на данни и задаването на конкретни индикатори относно основните права.

III.2.3. Насоки за извършване на предварителен преглед на съответствието на проектите за нормативни актове с ЕКПЧ и практиката на ЕСПЧ

Методите и подходите на извършване на предварителния преглед на съответствието на проектите за нормативни актове с ЕКПЧ и практиката на ЕСПЧ заемат централно място в целия Механизъм, поради което те трябва да съдържат в себе си основния потенциал за постигане на неговите цели – конкретна и краткосрочна, обща и дългосрочна. Поради факта, че като цяло идеята за изграждане на такъв механизъм до момента е съществувала единствено на концептуално ниво, т.е. намира се в своето първоначално и изходно положение от гледна точка на практическа реализация, предложените тук насоки за извършване на предварителен преглед за съответствие ще съдържат общи и абстрактни стъпки и правила, които да могат да бъдат прилагани като общ инструментариум в различните хипотези на упражнена законодателна инициатива за нормативни актове, както и да бъдат доразвивани, детайлизирани или адаптирани при бъдещото развитие на Механизма. Единствено по този начин залагането на принципа на регулаторната превенция в българския законодателен процес и постепенното въвеждане на новия интегриран подход спрямо човешките права в България би довело до постигане на основния преследван резултат



от Механизма - поставяне началото на система за насърчаване и защита на целия спектър на правата на човека в България.

Насоките за извършване на предварителен преглед на съответствието на проектите за нормативни актове с ЕКПЧ следва да посочват етапите, през които преминава правния анализ, като задължително урежда правила относно идентифицирането на проблемите, планиране на действията, мониторинг на напредъка и оценяване на ефективността от реализираните мерки.

Извършването на предварителния преглед преминава през следните основни етапи.

Етап 1. Идентифициране на ключовите въпроси. Проучване на базисния статус.

Идентифицирането на ключовите въпроси, които могат да са както негативни, т.е. конкретни проблеми или бъдещи заплахи, така и позитивни – действия или цели насочени към насърчаване и защита на правата на човека, е задължение на администрацията, която отговаря за извършването на прегледа за съответствие, а това в почти сто процента от случаите е предлагащата администрация. Това е администрацията, по чиято инициатива започва разработването на законодателното предложение. Идентифицирането започва с описанието на същността на всеки от ключовите въпроси, първопричините и двигателите за тяхното проявление, преминава през посочване на засегнатите права, лица и заинтересовани страни и това как тези проявления биха се развили в бъдещето без предприемането на действия и приключва с ясно изброяване, включително визуално (в таблица, схема или списък) на установените проблеми и заплахи или действия и очаквания за позитивно развитие. Те, ако ситуацията позволява, могат да са представени и в класифициран вид – по интензитет, хронология, сектор, заинтересовани лица, територия и други.

Този първи етап включва и действия по изясняване на актуалната ситуация, това е текущият статус, базисната линия, от която започва задълбоченият правен анализ, наречен предварителен преглед на съответствието. Понеже той има предназначението да измерва съответствието на проектите на нормативни актове с ЕКПЧ и практиката на ЕСПЧ, базисният статус в конкретния случай означава проучване на действащото законодателство – национално, европейско и международно, изследване на правоприлагането – административна, съдебна и квазисъдебна практика, изясняване на актовете на международни органи и организации, които са релевантни към въпросите и извеждане на първоначални заключения относно правната страна на въпросите и техните първопричини – липса или лошо законодателство, липса или лошо правоприлагане, дължащо се на въведения инструмент за регулиране, на практиката на администрациите и органи, на правния nihilism и ниското правосъзнание на адресатите на регулирането или нещо друго. Анализът може да обхване и изследване на вече предприети мерки по регулиране, действия или инициативи в други обществени сектори или отрасли, които са близки или имат отношение към разглеждания сегмент от обществени отношения, представяне на последните тенденции в сравнително правен аспект на справянето с подобни въпроси или разрешаването на проблеми, идентични с разглежданите и други. Проучването може да включва и прогнозни елементи относно



бъдещото развитие на ситуацията при липсата на намеса или при неадекватна намеса от държавата и съпътстващите рискове и несигурности при всеки от сценариите.

Етап 2. Планиране.

Идентифицирането на ключовите въпроси и проучването на базисния статус съдържат описание на текущата ситуация по спазване на правата на човека в определена държава, регион, град или сектор от обществото и посочват съществуващите дефицити по отношение тяхното насърчаване и спазване, което предоставя основата за по-нататъшното разгръщане на механизма за преглед за съответствие, разглеждан в случая като стратегия, инициатива или план за действие, насочени към подобряване на ситуацията.

Планирането се извършва от отговарящата за прегледа на съответствието администрация и включва следните основни елементи – цели, екип, данни, експертиза и график, в т. ч. първоначално разпределяне на отговорностите между членовете на екипа, идентифициране на източниците на данни и информация, ключовите експерти и институции, които трябва да бъдат привлечени, ясно разписан времеви график. Екип, отговарящ за изготвянето предварителния преглед за съответствие, се създава винаги, когато трябва да се извърши такъв и той участва във всеки един етап от неговото провеждане като отговаря за окончателния документ - становище, доклад или обяснителен меморандум към мотивите относно съответствието, които съпътстват проектопредложението през целия цикъл на неговото разработване, съгласуване, обсъждане, гласуване и приемане или отхвърляне. Планирането трябва да вземе предвид времето необходимо за събиране на информация, включително провеждането на консултации, обработката и анализа на данни и всичко това, поставено във времевите рамки, в които се движи едно проектопредложение според действащото законодателство – законодателна програма на МС, междуведомствено съгласуване, срокове за транспониране на европейско законодателство, срокове за присъединяване към международни договори и други.

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 с насърчаването и 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 източника, по прозрачен начин, оценени експертно и анализирани с безспорно признати от науката методи. Нерядко събирането на данни е доста трудно и затова се използват всички възможни източници на информация – официална статистика, обобщена съдебна практика, практика на квазисъдебни институции, научни разработки и становища от академични среди, електронни бази данни, мрежи, външни експерти, специализирани неправителствени организации и други. Местните власти често поддържат бази данни, отнасящи се до техните общности и жители, които много рядко се използват за наблюдение на спазването на основните права, а те могат да са ценен източник на информация,



необходима за прегледа на съответствието. Използването на данни и статистика от ЕС като сравнителни прегледи и анализи, отнасящи се до няколко държави или региони на Съюза би повишило достоверността и всеобхватността на прегледа. Консултации със засегнатите лица, заинтересованите страни и обществото са задължителен инструмент за събиране на данни и генериране на доказателства за вземането на решения с високо ниво на легитимност и качество. Те могат да са както неформални, в който случай се наричат още сондирания с ограничен кръг от лица, неофициално обявени, така и открити - официално обявени публични консултации със заинтересованите страни, общността или с цялото общество.

Етап 4. Подбор на индикатори за измерване на съответствието.

Подборът на индикаторите за съответствие, които служат за критерии при измерването на степента на съобразяване, насърчаване или защита на правата на човека се прави конкретно за всеки отделен проект на нормативен акт и е задължение на администрацията, която отговаря за извършването на прегледа за съответствието. За да може да бъде установено съответствието на проектите за законодателство с актовете и практиката в областта на правата на човека, самите права трябва да бъдат **трансформирани в ясно измерими количествени и качествени индикатори, които са основани на международните стандарти за човешките права. Офисът на Върховния комисар на ООН по правата на човека в своите практически насоки, наречени „Индикатори за човешки права: Наръчник за измерване и прилагане“³⁶** използва интегрирана концептуална и методологическа рамка за идентифициране на индикаторите за наблюдение на граждански, политически, икономически, социални и културни права, която:

- възприема общ подход към идентифицирането на индикатори за наблюдение на гражданските и политическите права, икономическите, социалните и културните права и така засилва разбирането за неделимостта и интегритета на човешките права;

- трансформира предписанията на отделните правните норми в качествени характеристики;

- улеснява идентифицирането на смислени, от гледна точка на конкретния контекст, индикатори, които са еманация на универсално възприетите стандарти за правата на човека;

- поставя акцента върху две категории индикатори и механизми за генериране на данни: индикатори, които са приложими спрямо официални статистически системи, които използват данни от администрацията и статистически проучвания и индикатори или стандартизирана информация, която може да бъде получена от правозащитни организации;

- фокусира се както върху количествени, така и върху качествени индикатори за ефективна оценка на спазването на правата на човека;

³⁶ Източник: http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Human_rights_indicators_en.pdf



- представя списък от примерни индикатори за няколко отделни вида правата на човека и тематични области.

За да класифицира индикаторите, наръчникът използва стъпките, предприети от националните власти за изпълнение на поетите задължения, като започва от ангажимента и възприемането на международните стандарти за човешките права (структурни индикатори), преминава през изпълнението на задълженията, които произтичат от тези стандарти (индикатори за действие) и стига до ползите от всички тези усилия (индикатори за резултати). По този начин той изгражда и представя практическите насоки за начина, по който международните норми, стандарти и принципи могат да бъдат превърнати в относими и приложими към конкретен контекст индикатори.

Наръчникът, обаче, няма за цел нито да предложи готов, обобщен и универсален списък от индикатори, които да бъдат прилагани от всички държави, независимо от нивото на тяхното социално, политическо или икономическо развитие, нито да даде основата за създаването на един глобален композитен индекс за междудържавни сравнения по реализацията и спазването на човешките права. Всяка държава, в зависимост от специфичния национален контекст и конкретния случай на идентифицирани ключови въпроси или проблеми при спазването на човешките права, следва да разработва свои индикатори, които следва да са максимално ясни и опростени, базирани на прозрачна и утвърдена методология, представени по достъпен начин като списък за проверка, схема или таблица.

Структурните индикатори идентифицират:

- празните в националното законодателство от гледна точка на международно признатите права на човека и задължения на държавите – страни по ЕКПЧ;

- празните в националните публични политики, отнасящи се до идентифицираните въпроси и проблеми от гледна точка на най-добрите международни практики;

- практиките на националните институции, които са относими към спазването на задълженията, свързани с правата на човека.

Индикаторите за действие следва:

- да са относими към местния контекст и да произтичат от него;

- да се фокусират върху данните от институциите, които администрират нормите и правилата;

- да идентифицират целевите групи, например малцинства, хора с увреждания и други;

- да се фокусират върху националните и местни бюджети, насочени към насърчаване и защита на основните човешките права.

Индикаторите за резултат са общо възприетите 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. Те може да се наложи допълнително да бъдат



адаптирани според спецификите на средата или особеностите на съответната група, чиито права са нарушени, застрашени или потенциално насърчени и защитени.

Наръчникът предлага т.нар. „RIGHTS” порядък на критериите за подбор на индикатори, които са следните:

R – (от англ. Relevant and Reliable) – относими и надеждни;

I – (от англ. Independent) независими от гледна точка на събраните данни и лицата, които са обект на изследване;

G – (от англ. Global) глобално и универсално признати, но и гъвкави и отменими, когато това се налага от спецификите на националния контекст;

H – (от англ. Human rights standards-centric) – дълбоко свързани със стандартите, нормите и принципите за човешките права;

T – (от англ. Transparent, Timely and Time-bound) – прозрачни от гледна точка на методите, навременни и времево обвързани;

S – (от англ. Simple and Specific) – опростени и конкретни³⁷.

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

Същинска част от прегледа включва аналитичното действие по прилагане на подобрените индикатори към специфичната среда и сферите или тематичните области на основни права, които са обект на изследване. Правният анализ в този етап от прегледа трябва да покаже дали са налице идентифицираните въпроси и проблеми, които засягат правата на човека, ако да, кои са засегнатите групи, в каква степен и какви са бъдещите прогнози за развитие. В този случай следва да се посочат доказателства и изводи относно това каква следва да бъде съдбата оттук нататък на конкретното предложение за нормативен акт, за да е налице съответствие с основните права – изменение, допълнение или отмяна. В обратната хипотеза, когато проектопредложението има за цел насърчаване или защита на основните права, анализът следва да посочи дали в този негов вариант преследваните от него цели могат да се реализират по оптимален и максимално ефективен начин чрез предлаганите мерки по регулиране и необходими ли са промени в него.

Резултатите от всички приключени до този момент етапи от прегледа за съответствието следва да бъдат отразени в становище относно съответствието с правата на човека, което прави обобщение на идентифицираните проблеми 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 (таблицата или схемата), съдържащ подбора на индикатори, отразява

³⁷ В контекста на съвременните разбирания за добро управление, оценка на въздействието и управление на промяната, ролята на количествените и качествените индикатори е всепризната. Известни са някои други подобни модели на представяне на характеристиките на индикаторите, които също могат да бъдат полезни. Такива са порядъкът SMART (от англ. SMART - specific, measurable, attainable, relevant, time-bound) и СПАЙСД (от англ. SPICED - subjective, participatory, interpreted, cross-checked, empowering, diverse).



изводите от окончателния анализ на съответствието и прави препоръки относно бъдещето на проекта за нормативен акт.

Етап 6. Одобряване на становището от Централното звено по правата на човека.

Окончателното становище относно съответствието на проекта за нормативен акт с основните права, изготвено от предлагащата администрация, се представя за одобрение от Централното звено по правата на човека изградено като структура от централната изпълнителна власт, което отговаря за проверката на достоверността, обхвата и качеството на извършения преглед за съответствие на всички проекти за нормативни актове, независимо от това кой е субектът упражнил право на законодателна инициатива. В рамките на нормативно установен срок Централното звено е длъжно да се произнесе по становището и да отправи препоръки и забележки относно неговите достоверност, обхват и качеството. Одобрението на становището се дава след като препоръките и забележките бъдат изцяло изпълнени, от който момент докладът може да бъде изпратен за междуведомствено съгласуване, съответно за обсъждане на първо четене в Парламента.

Централното звено по правата на човека е крайната отсъждаща институция, която се произнася окончателно по достоверността и качеството на извършения преглед. Тя може да е изградена както към МП, така и към МС или НС. Ако се стигне до създаването на нова българска НИПЧ функциите на ЦЗПЧ, в тяхната основна част би следвало да се поемат от бъдещата нова институция. ЦЗПЧ би могло да продължи да съществува и след възникването на НИПЧ като част от администрацията на МС, играеща ролята на референтна структура отговаряща за съответствието на нормативните актове, предлагани от МС с ЕКПЧ и практиката на ЕСПЧ и като единна точка за контакт с НИПЧ по този въпрос. Аналогично, подобни функции би могло да бъдат дадени и на Комисията по правата на човека в НС по отношение на законодателството, предлагано от отделни народни представители. В първоначалния етап на реализация на механизма най-добрият подход би бил Централното звено да се изгради към МС, като паралелно с регламентирането на неговите функции да се потърси координация с Комисията по правата на човека в НС. В един непродължителен период от време, примерно 1 година следва да се направи последващо оценяване на функционирането на тази институционална рамка и да се прецени дали тя е ефективна. В оптимален план функциите на едно такова звено биха могли да се разпределят на две чрез изграждането на звена в двете институции МС и НС в съответствие с конституционно дефинираните две линии на законодателна инициатива, които се намират в постоянно сътрудничество и координация.

Етап 7. Мониторинг.

Мониторингът и оценяването са задължителни елементи на Механизма за преглед на съответствието. Те предоставят доказателства относно това дали вложените ресурси са били използвани по предназначение и по най-добрия начин и са били достатъчно ефективни за постигане на целите. Ясните и отчетливи цели и преследваните резултати се формулират още на етапа на планирането. Мониторингът помага на публичните институции да измерват ефективността на предприетите мерки за обезпечаване на



съответствието с основните права на законодателството, практиката на администрацията и съдилищата и публичните политики. Отговорността за неговото извършване е на органът, по чиято инициатива е приета промяната в съответния нормативен акт.

8. Оценяване.

Оценяването спомага едновременно за подобряване на първоначалните резултати, за избягване повтарянето на грешки, за насърчаване на отчетността и прозрачността. Прегледът за съответствие с основните права следва да произведе конкретни резултати като помогне на хората да реализират своите права. В тази връзка методите за последващо оценяване могат да включват създаването на възможности за получаване на обратна връзка от адресатите, засегнатите лица и заинтересованите страни и последващи действия след получената обратна връзка като независими външни оценявания, самооценка и други.

Правилата относно мониторинга и оценяването се залагат като заключителна част от доклада и имат за цел да дефинират основните показатели за успешно постигане на поставените цели на прегледа. Чрез тяхното предвиждане още при предварителния преглед за съответствие се гарантира, че те ще бъдат извършени планирано във времето от съответно посочените лица и по начин, по който резултатите от тях ще могат да се използват за последващ анализ и усъвършенстване, както на конкретния нормативен акт, така и общо на цялото законодателство. Примерна схема на осъществяването на Механизма за предварителен преглед на съответствието на проектите на нормативни актове с ЕКПЧ и практиката на ЕСПЧ е представен в Приложение 4. Отговорността за извършване на оценяването е на органът, по чиято инициатива е приета промяната в съответния нормативен акт като то може да бъде възложено на външно независимо експертно тяло.

III.3. Законодателното измерение на Механизма

Законодателното измерение на Механизма се свежда до позитивноправната уредба на хипотезите, в които той следва да се задейства и до начините на неговото осъществяване. На практика става дума за правна регламентация, даваща отговор на въпросите Кой, Кога и Как следва да извършва предварителен преглед на съответствието на проектите за нормативни актове с ЕКПЧ и практиката на ЕСПЧ.

III.3.1. Общото правно основание за Механизма

Досегашната практика по уреждането на подобни нови правила в нормотворческия процес, които биха могли да имат ролята на ограничители спрямо волята на лицата вземащи решения или които биха утежнявали или забавяли процеса на вземане на решения е показала, че за да има резултатност е необходимо въвеждането на точно, ясно и императивно законово задължение, което изрично да изисква извършването на конкретни действия, облечени в конкретен документ, представен в конкретно определен срок. В този смисъл, за да се обезпечи задействането на Механизма е необходимо преди всичко да се уреди общото правно основание за



извършването на предварителен преглед за съответствието на проекто – законодателството като в Закона за нормативните актове (ЗНА) бъде предвидено, че мотивите, съответно докладът към всеки проект на нормативен акт, следва да съдържат и становище относно съответствието им с ЕКПЧ и практиката на ЕСПЧ. За целта може да бъде допълнен чл. 28, ал. 2 от Закона за нормативните актове, който урежда съдържанието на мотивите, съответно доклада към проектите за нормативни актове чрез допълнение на действащата т. 5 или чрез добавянето на нова т. 6, по следния начин:

„Чл. 28. (1) Проектът на нормативен акт заедно с мотивите, съответно доклада към него, се внася за обсъждане и приемане от компетентния орган.

(2) Мотивите, съответно докладът, съдържат:

1. причините, които налагат приемането;
2. целите, които се поставят;
3. финансовите и други средства, необходими за прилагането на новата уредба;
4. очакваните резултати от прилагането, включително финансовите, ако има такива;

„5. анализ за съответствие с правото на Европейския съюз *и с Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи и практиката на Европейския съд по правата на човека по нейното тълкуване.*”

или

„6. *становище относно съответствието с Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи и практиката на Европейския съд по правата на човека.*”

За всички идентифицирани проблеми, като тези посочени в Анализа по дейност 1 от настоящата обществена поръчка, които се нуждаят от последващо оценяване на вече действащи нормативни актове може да се помисли за допълнение или просто за мерки по насърчаване на приложението на чл. 17 от действащия ЗНА, който изисква извършването на проверка на резултатите от прилагането на всеки нормативен акт. Допълнението би могло да бъде в следния смисъл:

„Чл. 17. (1) След влизане в сила на нормативния акт се проверяват резултатите от неговото прилагане, *включително по отношение съответствието му с Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи и практиката на Европейския съд по правата на човека.*

(2) Въз основа на проверката, ако е необходимо, се предлага отменяване, изменение или допълнение на нормативния акт.”

III.3.2. Специалните правни основания за Механизма

Отговорите на въпроса кога следва да се извършва предварителен преглед на съответствието са свързани с правната уредба на специалните основания за извършване на преглед, които се делят на две групи, според двата вида субекти със законодателна инициатива според българската конституционно правна регламентация. За да се осигури функционирането на Механизма при законодателна инициатива, упражнена от



Министерски съвет (МС), в Устройствения правилник на Министерския съвет и на неговата администрация³⁸, в чл. 30, който урежда въпросите, свързани със законодателната програма на МС може да бъде допълнена ал. 4, в следния смисъл:

„Чл. 30. (1) Министерският съвет упражнява правото си на законодателна инициатива съобразно приетата от него законодателна програма.

(2) Със законодателната програма се определят законопроектите, които Министерският съвет предлага на Народното събрание за разглеждане и приемане през съответната негова сесия.

(3) Предложенията за включване на законопроект в законодателната програма се правят от членовете на Министерския съвет. Органите по чл. 19, ал. 3 и 4 от Закона за администрацията отправят своите предложения за включване на законопроект в законодателната програма чрез съответния заместник министър-председател или министър, определен по реда на чл. 11, ал. 1 и чл. 12, ал. 2 и 3.

(4) Предложението за включване на законопроект в законодателната програма трябва да съдържа:

1. целите и основните положения на предлаганата уредба и последиците от прилагането ѝ, **включително необходимостта от предварителен преглед на съответствието с Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи**;

2. справка относно необходимите промени в действащите закони, свързани с приемането на закона;

3. сроковете за подготовката, съгласуването и одобряването на законопроекта.

(5) Предложенията се представят на парламентарния секретар на Министерския съвет чрез началника на политическия кабинет на министър-председателя за съставяне на проекта на законодателната програма.”

По аналогия с отменения чл. 30а, ал. 2, т. 6 от Устройствения правилник на Министерския съвет и на неговата администрация и предвид запазеното действащо и до момента Приложение № 1 към чл. 30а, ал. 2, т. 6³⁹, може да се добави нова алинея към чл. 30 със следното съдържание:

„(6) В случаите, когато е необходим предварителен преглед на съответствието с Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи, вносителят представя становище с резултати от извършения преглед по образец съгласно приложение №”.

За да се осигури задействането на Механизма при законодателна инициатива, упражнена от Народното събрание (НС) на Република България, в Правилника за организацията и дейността на 43 – то Народно събрание, в чл. 73, който предвижда какво следва да е съдържанието на мотивите към законопроектите, може да бъде допълнена ал. 3, в следния смисъл:

³⁸ Приет с ПМС № 229 от 23.09.2009 г.

³⁹ Отм., ДВ бр. 67 от 2014 г.



„Чл. 73. (1) Законопроектите заедно с мотивите към тях се внасят до председателя на Народното събрание на хартиен носител и в електронен вид и незабавно се регистрират в публичен регистър „Законопроекти“. Когато законопроектите се внасят от Министерския съвет, към тях се прилага и справка за съответствие с европейското право - при хармонизация.

(2) В мотивите вносителът дава становище по очакваните последици, включително и финансови, от прилагането на законопроекта, *както и становище относно съответствието му с Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи.*

(3) В мотивите на законопроектите, които са свързани с членството на Република България в Европейския съюз, се посочва конкретна част от правото на Европейския съюз, която налага съответното регулиране.”

Отговорът на въпроса Как следва да се извършва предварителен преглед на съответствието на проектите на нормативни актове с ЕКПЧ и практиката на ЕСПЧ вече получи отговор в представените по-горе насоки за изготвянето му.

Доколкото в рамките на тук анализираното законодателно измерение на Механизма се предлага въвеждането на промени в действащи нормативни актове, би могло да се препоръча извършването на предварителна оценка на въздействието на общия пакет от предложения, разглеждани като един от възможните варианти за реализирането на публичната политика, целяща въвеждането на нов интегриран подход спрямо човешките права в България.

III.4. Институционалното измерение на Механизма

Въпросът за институционализацията на Механизма може да бъде разглеждан в краткосрочен (ограничен) план и в дългосрочен (разширен) план. Основните елементи на това измерение, разбирани като отделни институционални субекти, участващи в реализацията на Механизма са:

1. предлагащата администрация, която е отговорната администрация за извършване на прегледа на съответствието на проекта за нормативен акт;
2. екипът отговарящ за изготвянето на предварителния преглед;
3. администрацията, която проверява достоверността, обхвата и качеството на прегледа и
4. институцията или институциите, които играят ролята на централни субекти, които на национално ниво разполагат с обща компетентност по въпросите свързани с основните права.

Първите три групи субекти представляват елементи на ограничената институционализация на Механизма и като такива могат да бъдат въведени в краткосрочен план. Последната група субекти биха били част от разширения план на институционализацията на Механизма, който би се реализирал в по-дългосрочна перспектива.

III.4.1. Институционализация на Механизма в краткосрочен план



Действащата разпоредба на чл. 18 от Указ № 883 от 24.04.1974 г. за прилагане на Закона за нормативните актове съдържа указание относно ведомството с обща компетентност в конкретния случай като предвижда, че Министерството на правосъдието оказва помощ на другите министерства и ведомства при изготвянето и обсъждането на законопроекти, които Министерският съвет ще внесе в Народното събрание, като при възлагане от МС, Министерството на правосъдието следва да оказва помощ при изготвянето и обсъждането на проекти и за други нормативни актове.

Дирекция „Процесуално представителство на Република България пред Европейския съд по правата на човека“ е част от специализираната администрация на Министерство на правосъдието, в чиито правомощия влиза:

- процесуалното представителство на Република България пред ЕСПЧ⁴⁰;
- изготвянето на становища по съответствието на действащото законодателство с Конституцията, Европейската конвенция за правата на човека и основните свободи и другите международни актове в областта на правата на човек по конкретни проектопредложения на Министерството правосъдието;
- оказването на методическа помощ, включително даването на конкретни разяснения на органите на съдебната власт по анализиране и прилагане на влезли в сила решения на ЕСПЧ;
- проучването, анализа и обобщаването на практиката на ЕСПЧ по прилагане на ЕСПЧ и
- участието при подготовката на законопроекти и прилагането на други мерки в отговор на решенията на ЕСПЧ⁴¹.

Систематичното тълкуване на горните разпоредби води до извода, че един от възможните варианти, който намира опора в действащото ни законодателство, е администрацията, която следва да проверява достоверността, обхвата и качеството на изготвените прегледи на съответствието, наречена в настоящия доклад Централно звено по правата на човека да бъде изградена към Дирекция „Процесуално представителство на Република България пред Европейския съд по правата на човека“ при Министерството на правосъдието. За тази цел ще е необходимо изграждането на допълнителен капацитет на Дирекцията, с какъвто тя към настоящия момент не разполага.

Ефективността на дейността на бъдещото Централно звено зависи в значителна степен от точното и ясно разписване на неговите функции, което би могло да стане по следния начин:

Функция 1: Одобряване на становищата от извършени предварителни прегледи на съответствието на проектозаконодателство с ЕСПЧ и практиката на ЕСПЧ, в т.ч.:

⁴⁰ Постановление № 26 на МС от 02.02.2004 г. за процесуалното представителство на Република България пред ЕСПЧ, обн., ДВ, бр. 11 от 10.02.2004 г.

⁴¹ Източник: Устройствен правилник на Министерството на правосъдието, обн. ДВ, бр. 84 от 27.09.2013 г.



- изграждане на мрежа от лица за контакт от администрациите на централната изпълнителна власт (предлагащите администрации) и на Народното събрание, отговарящи за подготовката на законопроектите и анализ на законодателството. Ефективното функциониране на тази мрежа, от своя страна, се обуславя от добрата подготовка в материята „Права на човека“ на ангажираните кадри, както и обезпечаването на продължаващо (периодично) обучение и форуми за координация и съвместни действия. Изграждането на мрежата може да започне с провеждането на общественото обсъждане и обученията, планирани по настоящата обществена поръчка, при които да бъдат идентифицирани лицата от отделните структурни единици към всяка от администрациите, в чиито правомощия влизат или биха могли да влязат функции по осигуряване на съвместимост. Следващият етап на изграждане може да включва създаването на он-лайн платформа с членовете на мрежата, с които да започне постоянен обмен на информация, както и периодични консултации и обсъждания по въпросите в областта на правата на човека и съответствието на законодателството с тях. Тези обсъждания могат да бъдат ползвани и за уточняване на всички детайли относно начина на възлагане на новите правомощия, начините за изграждането и поддържането на капацитет на лицата от администрацията и каналите за събиране и обмен на информация. Тук може да се помисли за включването и на представители на външни за администрацията заинтересовани страни – експерти, научни среди и други. Накрая, след като са ясно идентифицирани лицата, които искат да са част от мрежата, както и методите на работа на тази мрежа, следва да се помисли и за реда и условията за нейното функциониране на практика, чрез разработването и гласуването на правила за работа и поведение, приети от членовете, чрез едностранен акт на публичната власт или чрез директно възлагане на правомощия на всеки от членовете. Последният етап от изграждането на мрежата следва да включва официално обявяване на стартирането на нейната дейност в публичното пространство.

- участие при изготвянето на законодателната програма на МС с цел ранно идентифициране на нормативните актове, които се нуждаят от предварителен преглед на съответствието и други.

Функция 2: Проследяване на практиката на ЕСПЧ и мониторинг за изпълнението на неговите решения у нас.

Функция 3: Проследяване на европейската и международната практика по правата на човека, включително:

- участие в европейски и международни инициативи по подготовка или актуализиране на документи, свързани с правата на човека;

- предоставяне на експертна помощ на държавните институции по отношение на въвеждането на нови норми и практики и синхронизиране с европейските и международни стандарти и изисквания;

- дейности по институционално укрепване и изграждане на капацитет и други

Функция 4: Проследяване на практиката на националните съдилища, в т.ч.:

- включване в системата за информация и периодично обобщаване на съдебната практика, действаща на национално ниво;



- периодично изготвяне на доклади, позиции, становища и препоръки за осигуряване на съответствието на решенията с Конвенцията;
- участие в изготвянето на образователни и обучителните програми за студенти, юристи и магистрати по правата на човека и други.

III.4.2. Институционализация на Механизма в дългосрочен план

Дългосрочният план на институционализация на Механизма включва идеята за създаването на НИПЧ в България, която да бъде акредитирана от Подкомисията по акредитация към Международния координационен комитет на националните органи за насърчаване и защита правата на човека към ООН със Статут А.

Първо, важно е да се постави акцент именно върху статута на бъдещата национална институция по правата на човека и това, че тя трябва да бъде Статут А, защото това би преодоляло голямата празнота, съществуваща в момента, свързана с липсата на такава институция в България, както и съпътстващите тази празнота дефицити, довели до идентифицираните по-горе проблеми и нужди.

Второ, важно е идеята за създаването на българския НИПЧ със Статут А да бъде развита и детайлизирана във формата на една нова цялостна политика в областта на основните права, реализирана на национално ниво, спазваща общоприетия цикъл за планиране на политики в тази сфера (Виж Приложение 1). Единствено по този начин, още на етапа на предварителното планиране на мерките и действията за създаване на първата българска НИПЧ със Статут А ще могат да бъдат съобразени общите и специалните препоръки относно нейните статут, устройство, начин на вземане на решения и функциониране, произтичащи от Парижките принципи, приети от Световната конференция на ООН през 1993 г. на тази нова структура. В този смисъл още на етапа на проучване и генериране на политическа воля и обществена подкрепа относно създаването на бъдещия български НИПЧ със Статут А ще могат да бъдат предвидени и следните специфики, изведени от Агенцията на Европейския съюз за основните права като допълнителни критерии, производни на общите принципи⁴².

Освен предоставяне на „възможно най-широки“ правомощия по насърчаване и защита на човешките права, уредени в конституционен или законов текст, както повеляват Парижките принципи, българската НИПЧ следва да има и следните правомощия:

1. Да представя пред Правителството, Парламента или друг компетентен орган, в изрично предвидени по закон срокове или при конкретно искане становища, препоръки, предложения и доклади по всички въпроси свързани с насърчаването и защитата на правата на човека, включително:

⁴² Източник: Наръчник за създаването на НИПЧ в ЕС, Агенция на ЕС за основните права, 2012 - линк



- Законодателни и административните разпоредби, както и разпоредби, отнасящи се до съдебната система, като във връзка с това, националната институция преглежда действащото законодателство, както и законопроекти и проектопредложения и отправя препоръки, каквито сметне за добре с цел гарантиране на съответствието им с основните принципи на правата на човека, а когато е необходимо препоръчва приемането на ново законодателство, изменение на действащото законодателство, приемане или изменение на административни мерки;

- предприема действия при всяко нарушаване на човешките права, когато сметне за необходимо;

- подготвя доклади относно ситуацията на национално ниво по отношение на правата на човека като цяло, и по конкретни въпроси;

- отправя сигнали до Правителството за справяне със ситуации във всяка част на страната, където се нарушават човешките права и да прави предложения за инициативи, насочени към преустановяване на такива ситуации и където е необходимо да изразява мнения относно позициите и реакциите на Правителството;

2. Да насърчава и осигурява хармонизиране на националното законодателство и практики с международни инструменти за правата на човека, по които държавата е страна, както и тяхното ефективно изпълнение;

3. Да насърчава ратификацията на горепосочените инструменти или присъединяването на държавата към тях;

4. Дава своя принос при изготвянето на докладите, които държавите са длъжни да предоставят на органите и комисии на ООН, както и на регионалните институции, в съответствие с техните договорни задължения и, когато е необходимо, да изразява независими становища;

5. Да си сътрудничи с ООН и други организации в системата на ООН, с регионалните институции и националните институции на други страни, които имат правомощия в областта на защитата и насърчаването на човешките права;

6. Да съдейства при разработването на образователни програми по правата на човека и да участва в тяхното реализиране в училищата, университетите и професионалните среди;

7. Да популяризира човешките права и за борба с всички форми на нарушението им чрез повишаване на обществената осведоменост, предоставяне на информация и ноу-хау.

По отношение на състава на органите на управление на българския НИПЧ и гаранциите за независимост на неговите членове и плурализма при представителността на мненията, специфичните препоръки са в няколко насоки.

1. Съставът на органите на управление и рекрутирането на неговите членове, независимо дали това става чрез избиране или по друг начин, следва да се урежда с процедура, която осигурява всички необходими гаранции за плурализъм на представителство на отделните заинтересовани страни от обществото, участващи в защитата и насърчаването на човешките права и позволяват ефективно участие на представители на:



- Неправителствените организации, които работят за насърчаване и защита правата на човека, дискриминацията, синдикати, професионални организации, сдружения на юристи, лекари, журналисти и изтъкнати учени;

- Университети и експерти;
- Парламентът;
- Правителството.

2. НИПЧ следва да разполага с инфраструктура, която я поставя във възможно най-благоприятната позиция за осъществяване на дейността ѝ и по-специално с адекватно финансиране, което позволява поддържането на необходимия собствен персонал и помещения, за целите на независимостта, които биха могли да повлияят на неговата независимост. Една от препоръчителните правно организационни форми за нейния статут по националното законодателство би била на юридическо лице, създадено по силата на специален закон на бюджетна издръжка с възможности и самостоятелно да набира средства по проекти.

3. За да се осигури стабилност на мандата на членовете на НИПЧ, без която не може да има реална независимост, тяхното назначаване следва да се извършва по силата на официален акт, с който се установява конкретната продължителност на мандата. Този мандат може да бъде подновяван, при условие че се гарантира плурализмът на членството на институцията.

По отношение на методите на осъществяване на дейността бъдещата НИПЧ следва да:

1. Има свободата да разглежда всички въпроси от нейната компетентност, независимо дали те са поставени от Правителството или приети за разглеждане по нейна собствена инициатива, по предложение на нейните членове или на което и да е друго лице, което се жалва;

2. Може да изслуша всеки човек и да получи всякаква информация и документи, необходими за оценка на случаи, попадащи в нейната компетентност;

3. Може директно да се обърне към обществото или да използва пресата особено с цел популяризиране своите становища и препоръки;

4. Провежда редовни заседания и когато се налага те да са с участието на всички нейни членове, след надлежно свикване;

5. Създава работни групи с участието на своите членове, когато е необходимо, както и да изгражда местни или регионални поделения за изпълнението на нейните функции;

6. Провежда постоянни консултации с други държавни органи от и извън съдебната система, които отговарят за насърчаване и защита на човешките права и по-специално омбудсмани, медиатори и други подобни институции;

7. Разширява постоянно работните си контакти с неправителствените организации, посветени на насърчаването и защитата на правата на човека, икономическо и социално развитие, борбата с дискриминацията, защитата на особено уязвими групи, предвид важната роля, която те играят за разгръщане и разширяване на дейността на НИПЧ изобщо. (Виж Приложение 5).



IV. ИЗВОДИ И ПРЕПОРЪКИ

IV.1. Изводи

Динамиката на политическата, икономическата, социалната и културната среда в ЕС поставя нови изисквания пред държавите - членки относно спазването, защитата и насърчаването на човешките права. Тяхна е основната отговорност за гарантиране на изпълнението на ЕКПЧ на национално ниво. Тази отговорност включва и осигуряване на система от вътрешноправни средства за защита от нарушения на ЕКПЧ и за отстраняване на констатирани нарушения при известна свобода за избора на тези средства.

В изпълнение на препоръките на Съвета на Европа и Декларациите от Интерлакен и Брайтън държавите предприемат все по-активни мерки по уреждане на въпросите за правата на човека в националното законодателство. В търсенето на ефективни решения за проблемите с правата на човека, Съветът на Европа и държавите-членки обръщат особено внимание и насърчават ролята на националните институции по правата на човека както за изпълнението на решенията на Съда, така и за решаване на проблемите на национално ниво и намаляване на подаването на жалби пред него.

Въпреки предприетите мерки, в редица европейски държави продължават да съществуват практики по нарушаване на правата на човека, в някои случаи те остават ненаказани, расте броят на индивидуалните жалби пред ЕСПЧ, като в много чести случаи те се отнасят до повтарящи се нарушения, продължава забавянето или неефективното изпълнение на решенията на ЕСПЧ.

По отношение на националния контекст през последните две години се наблюдава положителна тенденция на намаляване броя на висящите жалби.

Към 31.12.2013 г. висящите дела срещу страната ни, разпределени към Съда са 2450, което ни нарежда заедно с Грузия на осмо място по брой жалби пред ЕСПЧ с относителен дял от 2,5 % от общия брой (99900)⁴³.

Към 02.07.2014 г. броят на висящите жалби пред съдебната инстанция е 1286⁴⁴, а към 30.11.2014 г. при общ брой на висящите дела пред Съда – 71600 - страната ни е с относителен дял под 2,4 % и излиза от класацията на 10-те страни членки на СЕ с най-много жалби пред ЕСПЧ⁴⁵.

Положителните тенденции се наблюдават и по отношение на:

- намаляване броя на подадените жалби, разпределени за съдебна инстанция - през 2013 г. те са 1209, а през 2012 г. – 1274, с което се доближава броя от 2011 г. – 1200;

⁴³ Статистика на висящите дела <http://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=reports&c=>

⁴⁴ Информационна справка за България относно съдебната практика на Съда и висящи дела, изготвяна от Пресцентъра на ЕСПЧ - http://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=press/factsheets&c=#n1347951547702_pointer

⁴⁵ Статистика на висящите дела: <http://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=reports&c=>



- намаляване на процента на допуснатите до разглеждане жалби (93 % от жалбите срещу България са обявени за недопустими или са заличени от списъка и само в 7 % от случаите са постановени решения) съответно увеличаване броя на жалбите, обявени за недопустими или заличени от списъка (през 2013 г. техният брой е 2552, а през 2012 г. – 1425);

- намаляване на броя на постановените решения – 26 през 2013 и 72 през 2012 г.⁴⁶

Намалява, обаче, делът на приключилите с едностранни декларации и приятелски споразумения дела – 23 през 2013 г. и 138 през 2012 г.

През 2013 г. Съдът разглежда 2577 дела, засягащи България, от които 2551 са обявени за недопустими или са заличени. Той постановява 26 решения (отнасящи се до 26 жалби), при 25 от които са намерени най-малко едно нарушение на Европейската конвенция за правата на човека. Към юли 2014 г. броят на подадените жалби, разпределени за Съда е 527. Броят на разгледаните жалби е 1649, като 1635 са обявени за недопустими или са заличени. По 14 от жалбите е постановена присъда.

Въпреки че намалява броят на осъдителните решения, те обхващат широк кръг от проблеми в наказателното, административното и гражданското правораздаване.

Основните проблеми се свързват с това, че България все още не е изпълнила редица препоръки относно спазването на основните човешки права, както и решения на ЕСПЧ. Една от основните причини за проблемите и констатираните дефицити е, че България не е въвела система за предварителен преглед на съответствието на проектите за нормативни актове с ЕКПЧ и практиката на ЕСПЧ. Преодоляването на тази празнота може да се реализира чрез предложения в настоящия доклад Механизъм.

Характеристиките на актуалната система за насърчаване и защита на правата на човека в България са представени в SWOT анализ (Приложение 2).

IV.2. Препоръки

За да се постави началото на новата култура на възприемане на основните права у нас е необходимо измерението „основни права“ да бъде поставено в центъра на цикъла по формулиране на политики и вземане на решения, включително по регулиране, като то бъде преценявано на всеки един етап от този цикъл (Виж Приложение 3).

За да започне реализирането на новия интегриран подход към основните права в България са необходими политическа воля, обществено доверие и институционална подкрепа за изграждането на нов механизъм, гарантиращ адекватно съобразяване на законодателството и административната и съдебна практика с обвързващите за страната ни международни стандарти за насърчаване и спазване на основните права. Политическата воля е свързана с необходимостта от приемането на законодателни промени, които регламентират създаването, задействането и функционирането на Механизма. Общественото доверие е задължително, защото осигурява участието на адресатите и носителите на правата в действията по тяхното съобразяване и защита.

⁴⁶ ЕСПЧ - Анализ на статистическите данни за 2013 г., януари 2014 г.



Институционалната подкрепа означава включване на органи от всяка от трите власти, които имат отношение към законодателството, правоприлагането, правосъдието и правораздаването и специално т.нар. общи и специализирани органи по правата на човека в България с принос към Механизма в неговия краткосрочен и дългосрочен план. Предизвикателство би представлявала и самата координацията между всички тези органи и избягването на дублиране и противопоставяне на правомощия за постигане на синергичен ефект от техните действия. За ефективното функциониране на Механизма ще е необходима и съгласуваност и съдействие и от международните организации и институции за обезпечаване на неговото правилно въвеждане.

V. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Описаната нова система за насърчаване и защита на целия спектър на основните човешки права в България, интегрална част от която е Механизмът, предлаган в настоящия доклад, се нуждае едновременно от независимост, легитимност, представителност, широкообхватност и гъвкавост.

Независимостта следва да бъде разбрана като особена устойчивост на въведените практически и институционални елементи на политически влияния и стратегически промени, както и като безпристрастност на дейността и невъзможност от повлияване от изпълнителната и законодателната власт орган.

Легитимността се свързва с публичност, прозрачност и отчетност на дейността на елементите от системата пред обществото, търсенето на мнението на заинтересованите страни и вземането предвид на приноса на обществото към окончателните решения.

Представителността включва участие на представители на централни и местни органи, научни и академични среди, специализирани и професионални организации и експерти в дейностите, реализирани от системата или от отделни механизми, включително плурализъм на мненията и участието в колективните органи на институционализираните елементи от системата.

Широкообхватността на системата и отделните нейни механизми се отнася до предвиждането на възможност за широка и разширяваща се компетентност по отношение на основните права, достигаща да покриване на целия спектър от въпроси, свързани с насърчаването и защитата на основните права.

Гъвкавостта на системата означава изградени механизми, позволяващи вземането на актуални решения, съобразени с динамиката на средата и променящите се условия и контекст на национално и наднационално ниво като финансови и икономически кризи, социални кризи, политически кризи, бежански вълни и други.

ПРИЛОЖЕНИЯ



Приложение 1

Цикъл за планиране на политики в областта на основните права⁴⁷



Приложение 2

⁴⁷ Източник: Да направим правата реални: Насоки за местни и регионални власти, Агенция на ЕС за основните права, Комитет на регионите, <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/making-rights-real-guide-local-and-regional-authorities>



SWOT анализ на актуална система за насърчване и защита на правата на човека в България

СИЛНИ СТРАНИ	СЛАБИ СТРАНИ
<ul style="list-style-type: none"> ➔ България е ратифицирала голяма част от международните договори и споразумения по правата на човека; ➔ България е ратифицирала освен Конвенцията допълнителните Протоколи 1, 4, 6, 7 и 13 към нея; ➔ Създадени са и действия две НИПЧ със Статут Б; ➔ Съществуват и НПО, действащи в сферата на правата на човека; ➔ Приета е актуална законодателна уредба в областта на равенството и правата на хората с увреждания; ➔ Стартирала е реформа в съдебната система с поставени конкретни цели, насочени към усъвършенстване на системата за насърчване и защита правата на човека; ➔ Предприети са законодателни промени – например в Закона за чужденците и други във връзка с въпроси, повдигнати от решения на ЕСПЧ; ➔ Разширено е използването на алтернативни мерки на наказанието лишаване от свобода; ➔ Предприети са реформи в областта на наказателното производство; ➔ Въведеният механизъм за получаване на обезщетение за прекомерна продължителност на съдебно производство урежда по подходящ начин правото на ефективна защита при нарушаване правото на процес в разумен срок. 	<ul style="list-style-type: none"> ➔ Липсва институция, която да има обща компетентност по отношение на всички въпроси, свързани с човешките права; ➔ Липсва институция, която да следи за нарушения на човешките права и да предлага възможности за гарантиране на тяхната защита и насърчване; ➔ Липсва институция, която да отговаря за съответствието на нормативните актове с ЕКПЧ и практиката на ЕСПЧ; ➔ Липсва достатъчно капацитет на лицата вземащи решенията, включително тези по регулиране и на тези, които ги администрират и прилагат в т. магистратите и юристите по отношение на съвременните международни стандарти и критерии за основните човешки права; ➔ Налице е забавяне при приемането на общи мерки по изпълнение на решенията на ЕСПЧ срещу България, което води до нови осъдителни решения; ➔ Установените и от ЕСПЧ причини за забавянията в съдебната фаза продължават да съществуват; ➔ Липсват ефективни вътрешноправни средства, осигуряващи възможности за разглеждането на оплаквания за нарушения на гарантираните от Конвенцията права от националните власти.
ВЪЗМОЖНОСТИ	ЗАПЛАХИ
<ul style="list-style-type: none"> ➔ Стартиране на процедура по акредитация на българска независима институция със статут А и получаване на такъв статут; ➔ Внедряване в законодателните практики на стандарти и механизми за спазване, защита и насърчване на човешките 	<ul style="list-style-type: none"> ➔ Необхващане на основни групи човешки права; ➔ Изолиране на групи от обществото от обществения живот поради невъзможност да упражняват и защитават правата си; ➔ Увеличаване на осъдителните присъди



<p>права;</p> <ul style="list-style-type: none">➔ Въвеждане на задължителни обучения, свързани с практиката на ЕСПЧ и с други приложими международни стандарти, в различните клонове на публичната администрация и в органите на съдебната власт;➔ Мониторинг на правоприлагането – в редица случаи проблемите са не нормативната уредба, а в начина, по който тя се прилага;➔ Анализ и установяване на мрежи за сътрудничество с други държави от ЕС с подобни проблеми по отношение на защитата и насърчаването на правата на човека за обмен на добри практики и намирането на съвместни решения.	<p>по отношение на страната ни от ЕСПЧ;</p> <ul style="list-style-type: none">➔ Изоставане на страната ни от прилагането на европейските и международни практики и стандарти, водещо до вреди върху имиджа и доверието и последваща политическа изолация;➔ Ксенофобски прояви и настроения и междуетническо и социално напрежение и агресия
--	--



Приложение 3

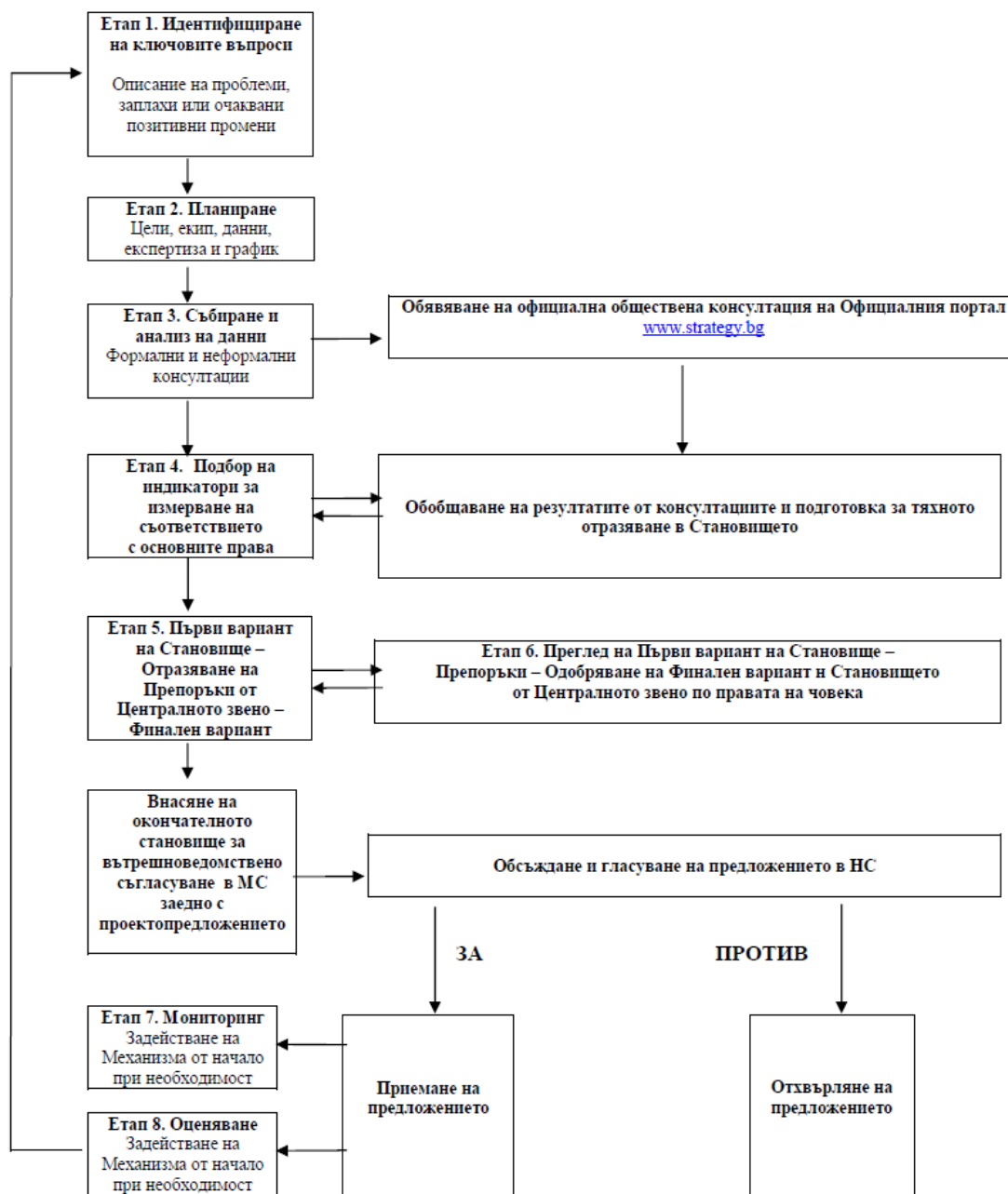
Мястото на основните права в цикъла на формулиране на политики





Приложение 4

Примерна схема на осъществяване на Механизма за предварителен преглед на съответствието на проектите на нормативни актове с ЕКПЧ и практиката на ЕСПЧ





Приложение 5

Институционално позициониране на бъдещата национална институция по правата на човека в България

