



**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**

*РЕЗЮМЕ
ПРЕДЛОЖЕНИЯ*

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



Настоящият документ съдържа обобщение на предложенията, направени в доклада с резултатите от проведеното проучване и анализ на ключови актове и инструменти от вътрешното, европейското и международното право и разработения на тяхна база Механизъм 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).

I. Метод за извършване на предварителен преглед на съответствието на проектите на нормативните актове

Преглед на съответствието на проектите на нормативните актове с ЕКПЧ като интегрална част от оценката на въздействието на законодателството. България има сравнително 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. 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 обосновано може да се твърди, че измерението „Основни права”¹ 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.

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 въздействието², адаптирано към българската уредба, директно да интегрират измерението „основни права” във всеки процедурен етап и ключова аналитична стъпка на оценката на въздействието.

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

Насоките за извършване на предварителен преглед на съответствието на проектите на нормативни актове със стандартите в областта на правата на човека и в частност с ЕКПЧ следва да посочват етапите, през които преминава правният анализ, като задължително уреждат правила относно идентифицирането на проблемите, планирането на действията, мониторинга на напредъка и оценяването на ефективността

¹ Понятието „основни права“ обхваща правата по смисъла на Хартата на ЕС за основните права от Лисабонския договор

² SEC(2011)567



от реализираните мерки. Извършването на предварителния преглед преминава през следните основни етапи.

Задължение на предлагашата администрацията са първите 5 етапа:

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

Идентифицирането на ключовите въпроси и проучването на базисния статус съдържат описание на текущата ситуация по спазване на правата на човека в определен регион, град или сектор от обществени отношения и посочват съществуващите негативни - конкретни проблеми или бъдещи заплахи и позитивни – действия или цели, насочени към насърчаване и защита на правата на човека.

Етап 2. Планиране.

Планирането включва следните основни елементи – цели, екип, данни, експертиза и график, както и 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.

Етап 3. Събиране и анализ на данни.

Това е етапът, при който всички относими и надеждни данни следва да бъдат издирени, събрани и включени в анализа защото базисно правило е, че всяка нова политика, стратегия или законодателство следва да са основани на най-добрите доказателства, събрани по прозрачен начин, оценени експертно и анализирани с безспорно признати от науката методи.

Етап 4. Подбор на индикатори за измерване на съответствието.

Този етап включва процес на трансформиране на правата на човека в ясно измерими количествени и качествени индикатори, които са основани на международните стандарти за правата на човека, които да служат за критерии при измерването на степента на съобразяване, насърчаване или защита на тези права.

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

В рамките на този етап се извършва аналитично действие по прилагане на избраните индикатори към специфичната среда и сферите или тематичните области на правата на човека, които са обект на изследване.

Задължение на Централното звено по правата на човека са:

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

В този етап окончателното становище относно съответствието на проекта на нормативен акт с правата на човека, изготвено от предлагашата администрация се представя за одобрение от Централното звено по правата на човека.

Етап 7. Мониторинг.

Мониторингът помага на публичните институции да измерват текущо ефективността на предприетите мерки за обезпечаване на съответствието с основните права на законодателството, практиката на администрацията и съдилищата и публичните политики.

8. Оценяване.

Оценяването спомага едновременно за подобряване на първоначалните резултати, за избягване повтарянето на грешки и за насърчаване на отчетността и прозрачността.



III. Необходимост от законодателни промени

Общо правно основание за механизма

За да се обезпечи функционирането на механизма е необходимо преди всичко да се уреди общото правно основание за извършването на предварителен преглед на съответствието на проектите на нормативни актове като в Закона за нормативните актове 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 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.*”

„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.”

Специални правни основания за Механизма

За да се осигури функционирането на Механизма при законодателна инициатива, упражнена от МС, в Устройствения правилник на Министерския съвет и на неговата администрация³, 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.

³ Приет с ПМС № 229 от 23.09.2009 г.



(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 ѝ 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. 6⁴, 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 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:

„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 вносителят 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.”

⁴ Отм., ДВ бр. 67 от 2014 г.



IV. Институционални аспекти на Механизма

Институционализация на Механизма в краткосрочен план

Краткосрочният план на институционализация на Механизма включва идеята за изграждане на Централно звено по правата на човека като структура към централната изпълнителна власт, която ще отговаря за проверката на обхвата, качеството и доказателствената обезпеченост на извършения преглед за съответствие на всички проекти на нормативни актове. Ефективността на дейността на бъдещото централно звено зависи в значителна степен от точното и ясно регламентиране на неговите функции, както следва:

Функция 1: Одобряване на становищата от извършени предварителни прегледи на съответствието на проектите на нормативни актове с ЕКПЧ и практиката на ЕСПЧ;

Функция 2: Проследяване на практиката на ЕСПЧ и изпълнението на неговите решения у нас;

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

Функция 4: Проследяване на практиката на националните съдилища.

Институционализация на механизма в дългосрочен план

Дългосрочният план на институционализация на механизма включва идеята за създаването на нов Национален институт по правата на човека (НИПЧ) или акредитиране на Омбудсмана със Статут А, която следва да има и следните правомощия:

1. Да представя пред Правителството, Парламента или други национални институции становища, препоръки, предложения и доклади по правата на човека;
2. Да насърчава и осигурява хармонизирането на националното законодателство и практики с международни инструменти за правата на човека;
3. Да насърчава ратификацията на горепосочените инструменти или присъединяването на държавата към тях;
4. Да дава своя принос при изготвянето на докладите, които държавите са длъжни да предоставят на органите и комисии на ООН, както и на регионалните институции;
5. Да си сътрудничи с ООН и други организации в системата на ООН, с регионалните институции и националните институции на други страни;
6. Да съдейства при разработването на образователни програми по правата на човека;
7. Да популяризира права на човека и за борба с всички форми на нарушаването им.

Предложението за развитието на институцията на омбудсмана се основава на уреденото през 2012 г. правомощие да предоставя становища на Министерския съвет и на Народното събрание по законопроекти, които се отнасят до защитата на правата на човека.



Мрежа от лица за контакт от администрациите на централната изпълнителна власт и Народното събрание

Ключов аспект в институционализацията на механизма е и изграждането на мрежа от лица за контакт от администрациите на централната изпълнителна власт (предлагашите 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.