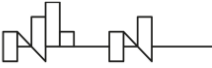




ПОТЕНЦИАЛ ЗА ПОДОБРЯВАНЕ РЕАЛИЗАЦИЯТА НА
ОСНОВНИТЕ ПРАВА ЧРЕЗ ПО-ШИРОКО ИЗПОЛЗВАНЕ
НА ХАРТАТА НА ОСНОВНИТЕ ПРАВА НА ЕС

ПЛАН ЗА ПОДОБРЯВАНЕ ПРИЛОЖЕНИЕТО НА
ХАРТАТА И КПХУ ВЪВ ФОНДОВЕТЕ НА ЕС

Iceland 
Liechtenstein 
Norway grants 


ОМБУДСМАН
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ


FRA
EUROPEAN UNION AGENCY
FOR FUNDAMENTAL RIGHTS

ПЛАН ЗА ПОДОБРЯВАНЕ ПРИЛОЖЕНИЕТО НА ХАРТАТА И КПХУ ВЪВ ФОНДОВЕТЕ НА ЕС

I. Въведение

Средствата по фондовете на ЕС трябва да се изразходват в съответствие с основните права на Съюза. *„След присъединяването на България към ЕС европейските фондовете се превръщат във все по-важен компонент на публичните инвестиции в страната. За 2021 г. те възлизат на около половината от капиталовите инвестиции на национално равнище. Този дял е още по-висок на местно ниво, където почти всички общински проекти се финансират от ЕС“*.¹ ЕС заделя милиарди евро за създаване на работни места, икономически растеж, устойчиво развитие и подобряване на живота на хората. За да предотврати изразходването на средства по начин, нарушаващ основните права, чрез Регламент (ЕС) 2021/1060 за общоприложимите разпоредби² през 2021 г. ЕС увеличи условията, при които могат да се изразходват средствата на Съюза с нововъведените **„хоризонтални отключващи условия“**. Те са обвързани с **Хартата на основните права на ЕС (ХОПЕС)** и **Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания (КПХУ)**.³ ХОПЕС е правната рамка на ЕС за правата на човека. Тя задължава институциите на ЕС и държавите членки със спазването ѝ, когато те действат в рамките на правото на ЕС.

Настоящият план е разработен в съответствие с публикации, разработени от експерти в рамките на [проект № 2018-1-1440 \(6\) „Подкрепа на националните институции по правата на човека при наблюдението на основните права и аспекти на основните права на правовата държава“](#). Той е финансиран от Фонда за регионално сътрудничество на ЕИП и Норвегия, с цел подпомагане приложението на ХОПЕС и на КПХУ на ООН при осъществяването на споделеното управление на осемте фонда на ЕС в България. Планът се позовава на препоръки и изводи от тези документи и от семинари с представители на публичната власт, НПО и местни омбудсмани (обществени посредници) за формулирането на предложение за конкретни действия и индикатори за оценка на успеха.

¹ „Ролята на националните институции по правата на човека за гарантиране на спазването на основните права при използването на средства от ЕС“ на Центъра за изследване на демокрацията от март 2024 г.

² [Регламент \(ЕС\) 2021/1060 на Европейския парламент и на Съвета от 24 юни 2021 година за установяване на общоприложимите разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд плюс, Кохезионния фонд, Фонда за справедлив преход и Европейския фонд за морско дело, рибарство и аквакултури, както и на финансовите правила за тях и за фонд „Убежище, миграция и интеграция“, фонд „Вътрешна сигурност“ и Инструмента за финансова подкрепа за управлението на границите и визовата политика, L 231/159.](#)

³ Според доклада за „Фондове на ЕС гарантиране на съответствието им с основните права на Европейския съюз“, FRA, декември 2023 г., наличен тук [на английски език](#).

II. Оценка на състоянието и анализ на нуждите

A. Според национални диагностични семинари с представители на публичната власт, НПО и местни омбудсмани през февруари 2024 г., е необходимо:

- ◆ Да се изгради **база данни с референтни материали** относно приложението на Хартата на ЕС за основните права и КПХУ на ООН в публичните политики, с акцент върху конкретни примери за приложното им поле и приложимото право;
- ◆ **Местните омбудсмани** да бъдат включени в мрежата от институции и организации, осигуряващи ефективното използване на фондовете на ЕС в съответствие с ХОПЕС и КПХУ;
- ◆ **Допълнително обучение и ясно ръководство** по функционирането на фондовете и приложението на двата инструмента – ХОПЕС и КПХУ – както за НПО, така и на публичните власти;
- ◆ Да се **популяризира по-добре механизмът за подаване на жалби**, особено чрез комуникационния компонент на европейските програми и наличната система от [местни информационни центрове](#);
- ◆ Да се положат допълнителни усилия за **повишаване на капацитета** както на НПО, така и на публичните власти да прилагат ХОПЕС и КПХУ на ООН;
- ◆ **Повишаване познанията и чувствителността за основните права сред експертите в новите звена**, координиращи фондовете от ЕС в България в рамките на Министерството на финансите;

B. Според доклада „Обещаващи практики за използване на Хартата на основните права на ЕС - прилагане в България“⁴ от март 2024 г.:

„Ефективното използване на Хартата [и КПХУ] зависи от наличието на редица благоприятни предпоставки като: тяхното **добро познаване като част от правото на ЕС**; **инвестиране в постоянно обучение на служителите в администрацията**; въвеждане на **процедура за вътрешен мониторинг**, която отчита всички аспекти на анализа на правната рамка; **ползотворно сътрудничество с НПО за защита на правата на човека**; и др.“

C. Според доклада „Фондове на ЕС: гарантиране на съответствието им с основните права на Европейския съюз“,⁵ FRA от декември 2024 г.:

⁴ Наличен тук: <https://www.ombudsman.bg/bg/p/nablyudenie-na-osnovnite-prava-577>.

⁵ Преводът на български език е наличен тук: <https://www.ombudsman.bg/bg/p/nablyudenie-na-osnovnite-prava-577>.

Становище 2 на FRA: „Държавите членки трябва предварително да правят **периодични оценки на въпроси, свързани с основните права**, в процеса на изпълнение на фондовете на ЕС, обхванати от Регламента за общоприложимите разпоредби, за да гарантират, че се постигат относимите към основните права тематични цели и се изпълняват задълженията съгласно хоризонталните отключващи условия относно Хартата и КПХУ. Те трябва да **въведат показатели на етапа на програмиране и да гарантират, че се събират съответните данни, свързани с основните права, така че да се проследява въздействието на финансираните операции върху основните права**. Държавите членки трябва да се консултират с **независими органи за основните права и специализирани организации на гражданското общество по отношение на тези показатели.**“

Становище 4 на FRA: „Държавите членки трябва да гарантират, че служителите, ангажирани с програмирането и изпълнението на средствата, регулирани с POP 21–27, както и бенефициерите, **разполагат с достатъчно експертиза**, инструменти и експертни съвети, за да изпълнят правилно задължението на държавите членки да **прилагат Хартата и КПХУ**, включително като се осигури специализирано обучение.“

Становище 5 на FRA: „Държавите членки трябва да осигурят възможности за **лесен достъп на служителите до специализирана експертиза в областта на основните права**, например като назначат координационно звено за основни права или разрешат на служителите да се консултират с независими органи за основните права по специфични въпроси, които могат да възникнат през целия програмен период, както и за развитие на насоки и обучение за основните права. Служителите и бенефициерите трябва да **разполагат с достъп до практически насоки по въпроси, свързани с основните права, като списъците за проверка, базиращи се на „Насоки за гарантиране спазването на Хартата на основните права на Европейския съюз при прилагането на Европейския структурен и инвестиционен фонд“ на Комисията от 2016 г.**“

Становище 7 на FRA: „Държавите членки трябва да гарантират, в съответствие с международните стандарти, че когато **независими органи за основните права** се ангажират с подготовката, изпълнението или мониторинга и оценката на финансирани от ЕС програми и операции, включително чрез участие в мониторингови комитети, те **разполагат с достатъчни, а при необходимост и допълнителни човешки, технически и финансови ресурси, за да могат да изпълняват основните си задачи и да упражняват ефективно правомощията си, включително на местно или регионално ниво.**“

Становище 8 на FRA: „Държавите членки и техните управляващи органи трябва да **използват пълноценно потенциала, който дават членове 36 и 37 от POP 21–27, за да финансират дейности за изграждане на капацитет и допълнителна техническа помощ за независимите органи за основните права, които са включени в партньорства по смисъла на член 8 от POP 21–27**. Държавите членки трябва по същия начин да **използват пълноценно подобна техническа помощ, специфична за конкретен фонд, като помощта за изпълнение на политиките в областта на**

заетостта, образованието и социалното приобщаване, предвидена в член 9 от Регламент ЕСФ+. Това изграждане на капацитет трябва да включва и обучение относно функционирането на фондовете на ЕС и свързаните с тях процедури.“

Становище 9 на FRA: „Държавите членки трябва да осигурят възможност за независим контрол на решенията на управляващи орган на фондове на база на основните права посредством прозрачни и ефективни механизми за разглеждане на жалби. Тези механизми трябва да са обезпечени с достатъчна експертиза и капацитет, за да разглеждат жалби, свързани с основни права.“

„Държавите членки трябва да гарантират, че лицата, подаващи жалби, се насочват към правилния орган или органи за подаване на жалби, включително като публикуват съответната информация за органите за разглеждане на жалби и Хартата на уебсайтовете на фонда и ясно указват процедурата за подаване на жалби. Държавите членки трябва да се консултират с независими органи за основните права при създаването на механизми за разглеждане на жалби. Когато Комисията получи сигнал за проблеми във връзка с основни права при усвояването на фондовете, тя трябва да разгледа дали проблемите са правилно разрешени на национално ниво. В противен случай или при възникването на повторни нарушения, Комисията трябва да окаже възстановяване на средствата, в съответствие с член 15 от Регламента за общоприложимите разпоредби.“

D. Според доклада „Ролята на националните институции по правата на човека за гарантиране на спазването на основните права при използването на средства от ЕС“⁶ на Центъра за изследване на демокрацията от март 2024 г.:

„В новия [програмен] период **тенденцията за централизация** се засилва още повече, като всички отговорни органи на централно ниво се оказват съсредоточени в **рамките на едно министерство**. Поради това спазването на основните права в рамките на този процес още по-силно зависи от осъзнаването на тяхното значение от страна на централизираното управление. Европейската комисия изглежда като единственият орган, който може да влияе върху решенията на национално ниво. По този начин основните права изглежда остават национален приоритет дотолкова, доколкото Европейската комисия изисква и следи те да бъдат такъв.“

„Държавните служители трябва да имат по-широкообхватно мислене и да не се фокусират само върху правилата и разпоредбите, като ги спазват и прилагат ограничително, а по-скоро да могат да виждат възможности и да се стремят към синергии, така че да не пропускат възникващите във всеки отделен случай проблеми, свързани с основните права.“

⁶ Наличен тук: <https://www.ombudsman.bg/bg/p/nablyudenie-na-osnovnite-prava-577>.

„На етапа на оценка програмите следва да включват оценки на качеството от гледна точка на основните права. Такива изисквания се поставят във всяка програма на етапа на нейната подготовка. Националните органи с компетентност в областта на правата на човека могат да участват в такива оценки или да преглеждат вече изготвените такива от позицията на своите компетенции.“

III. План

A. Краткосрочни мерки

1. Индикатори за успех на краткосрочните мерки

Желан резултат	Индикатор	Цел към дата	Източник на данни за верификация
Добре популяризиран механизъм за подаване на жалби чрез комуникационния компонент на европейските програми и наличната система от местни информационни центрове	Брой проведени комуникационни кампании (по места) за механизма за подаване на жалби свързани с основните права във фондовете на ЕС	28 за България в края на 2024 г.	Материали по проведени кампании, публикувани на достъпни места и език (вкл. и електронно)
	Процент от гражданите на страната, посочващи осведоменост с механизма за подаване на жалби до май 2025 г.	Средно 50% за България от анкетираните на случаен принцип от всяко населено място посочващи осведоменост с механизма за подаване на жалби до май 2025 г.	Резултати от анкети на жители на населените места
	Включване на местните омбудсмани в мрежата от институции и организации, популяризиращи ефективното използване на фондовете на ЕС в съответствие с Хартата и КПХУ	27 местни омбудсмана избрани, действащи и обучени в мрежата от институции и организации, популяризиращи ефективното използване на фондовете на ЕС в съответствие с Хартата и КПХУ към март 2025 г.	Списък на действащи местни омбудсмани от уеб страници на общини и от други източници

<p>Допълнително обучение по функционирането на фондовете и приложението на Хартата и КПХУ за публичните власти, особено сред експертите в новите звена, координиращи фондовете от ЕС в България в рамките на Министерство на финансите</p>	<p>Брой обучени представители на публичните власти от звена, участващи в управляващ орган или мониторингов комитет на един от осемте фонда на ЕС по Регламент (ЕС) 2021/1060</p>	<p>Към декември 2024г. обучени:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Всички служители в звена, координиращи фондовете от ЕС в България в рамките на Министерство на финансите и в Министерски съвет; • По 5 човека от всички 10 дирекции на осемте министерства, функциониращи като управляващи органи; • По 3 човека от всяка дирекция на други министерства, агенции или органи, участващи по друг начин в процеса на управление или мониторинг на фондове на ЕС; 	<p>Протоколи и присъствени списъци от проведени обучения на представители на публичните власти</p>
	<p>Процент от обучени представители на публичните власти от звена, участващи в управляващ орган или мониторинг комитет на един от осемте фонда на ЕС по Регламент (ЕС) 2021/1060, оценяват степента си на подготовка за приложението на ХОПЕС и КПХУ във всички етапи на изпълнението на програми като „задоволително“</p>	<p>70% от всички обучени представители на публичните власти, пряко участващи в управляващ орган или мониторинг комитет, оценяват степента си на подготовка за приложението на ХОПЕС и КПХУ във всички етапи на изпълнението на програми като „задоволително“</p>	<p>Резултати от анкети на обучени представители на публичните власти</p>
<p>Допълнително обучение по функционирането на фондовете и приложението на Хартата и КПХУ за НПО</p>	<p>Брой обучени представители на гражданското общество, участващи в мониторинг комитет на един от осемте фонда на ЕС по Регламент (ЕС) 2021/1060</p>	<p>Към декември 2024 г. обучени:</p> <ul style="list-style-type: none"> • По 2 човека от всички организации на гражданското общество, участващи в мониторинг комитет на един от осемте фонда на ЕС по Регламент (ЕС) 2021/1060; • 30 човека от други организации на гражданското общество, защитаващи основни права, чиито 	<p>Протоколи и присъствени списъци от проведени обучения на представители на публичните власти</p>

		организации не са директно включени в процеса на управление или мониторинг на фондове на ЕС;	
	Процент от обучени представители на публичните власти от звена, участващи в управляващ орган или мониторингов комитет на един от осемте фонда на ЕС по Регламент (ЕС) 2021/1060, оценяват степента си на подготовка за приложението на Хартата и КПХУ във всички етапи на изпълнението на програми като „задоволително“	70% от всички обучени представители на организации на гражданското общество, оценяват степента си на подготовка за приложението на ХОПЕС и КПХУ във всички етапи на изпълнението на програми като „задоволително“	Резултати от анкети на обучени представители на организации на гражданското общество

В. Средносрочни мерки

1. Индикатори за успех на средносрочните мерки

Желан резултат	Индикатор	Цел към дата	Източник на данни за верификация
Преглед на ефективността на Насоки за прилагане на ХОПЕС и техните приложения (към Заповед № В-105 от 19.07.2022 г.) с участието на НИПЧ и НПО	Брой НИПЧ и НПО включени в публичен, приобщаващ и достъпен процес на преработка на Насоки за прилагане на Хартата на основните права на ЕС и техните приложения на национално ниво	Всички НИПЧ в страната и с по 4 различни НПО, представени в мониторинг комитет на всяка програма във фондовете на ЕС по Регламент (ЕС) 2021/1060 са включени в публичен, приобщаващ и достъпен процес на преработка на насоките	Протоколи и присъствени списъци от хибридно проведен процес на преработка на насоките
	Процент от препоръките на НИПЧ и НПО , изказани в публичен, приобщаващ и достъпен процес са включени в новите Насоки за прилагане на Хартата на основните права на ЕС и техните приложения на национално ниво	Възприети са 70% от препоръките , изказани в консултативния процеса на преработка на насоките	Протоколи и присъствени списъци от хибридно проведен процес на преработка на насоките

<p>Пълноценно използване на потенциала на членове 36 и 37 от РОР 21–27 и техническа помощ, специфична за конкретен фонд,⁷ за да финансират дейности за изграждане на капацитет и допълнителна техническа помощ относно функционирането на фондовете на ЕС и свързаните с тях процедури за органите на държавната администрация, НПО и независимите органи за основните права⁸</p>	<p>Брой обучения по приложението на ХОПЕС и КПХУ, проведени по фонд „Техническа помощ“ за представители на публичните власти, НИПЧ и НПО</p>	<p>10 обучения проведени до март 2026г. с поне 150 участници общо</p>	<p>Протоколи и присъствени списъци от хибридно проведен процес на преработка на насоките</p>
	<p>Процент от обучени представители чрез фонд „Техническа помощ“ по приложението на Хартата и КПХУ, оценяващи уменията си да прилагат Хартата и КПХУ във всички етапи на изпълнението на програми като „задоволително“</p>	<p>70% от всички обучени, оценяващи уменията си да прилагат Хартата и КПХУ във всички етапи на изпълнението на конкретната програма като „задоволително“</p>	<p>Резултати от анкети на обучени</p>
	<p>Брой обучения по приложението на ХОПЕС и КПХУ, проведени по финансовото перо за техническа помощ, специфична за всеки от фондовете за представители на публичните власти, НИПЧ и НПО</p>	<p>По 2 обучения за всеки фонд проведени до септември 2026г. с поне 10 участници общо</p>	<p>Протоколи и присъствени списъци от хибридно проведен процес на преработка на насоките</p>
	<p>Процент от обучени представители чрез финансовото перо за техническа помощ, специфична за всеки от фондовете, по приложението на Хартата и КПХУ, оценяващи уменията си да прилагат Хартата и КПХУ във всички етапи на изпълнението на програми като „задоволително“</p>	<p>70% от всички обучени, оценяващи уменията си да прилагат Хартата и КПХУ във всички етапи на изпълнението на конкретната програма като „задоволително“</p>	<p>Резултати от анкети на обучени</p>

⁷ Например, помощта за изпълнение на политиките в областта на заетостта, образованието и социалното приобщаване, предвидена в член 9 от Регламент ЕСФ+.

⁸ Включени в партньорства по смисъла на член 8 от РОР 21–27.

С. Дългосрочни мерки

1. Индикатори за успех на дългосрочните мерки

Желан резултат	Индикатор	Цел към дата	Източник на данни за верификация
Въведени показатели на етапа на програмиране , които да гарантират, че се събират данни, свързани с основните права, така че да се проследява въздействието на финансираните операции върху основните права .	Наличие на качествена и количествена информация по процент от проектните предложения, отразяваща планирани мерки за ограничаване потенциалното негативно въздействие на предложения проект върху основните права	Налична качествена и количествена информация в 100% от одобрените проектни предложения към декември 2029 г.	Доклади от компетентните органи
Наличие на устойчиви, действащи, прозрачни и ефективни механизми за разглеждане на жалби	Процент от представители на бенефициери и НПО по всяка една програма, оценяват осведомеността си за подаване на жалба за основните права във фондовете на ЕС като „задоволителна“	80% от анкетиранияте представители на бенефициери и НПО, оценяват осведомеността си за подаване на жалба за основните права във фондовете на ЕС като „задоволителна“	Резултати от анкети на представители на бенефициери и НПО
	Брой разгледани жалби, докладвани до мониторинг комитет на всяка оперативна програма за периода 2021 – 2027 г.	Поне 5 жалби за всяка оперативна програма за периода 2021 – 2027 г. към декември 2029 г.	Доклади на управителния орган и мониторинг комитет на всяка оперативна програма

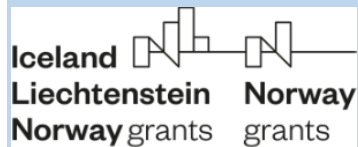
<p>Извършени задълбочени и периодични оценки на въпроси, свързани с основните права, в процеса на изпълнение на фондовете на ЕС, обхванати от Регламента за общоприложимите разпоредби, за да гарантират, че се постигат относимите към основните права тематични цели и се изпълняват задълженията съгласно хоризонталните отключващи условия относно Хартата и КПХУ</p>	<p>Брой извършени оценки от органи на публичната власт</p>	<p>Минимум по 2 оценки на всяка програма до януари 2028 г. – по една междинна и по една финална</p>	<p>Доклади и протоколи от извършени оценки от органи на публичната власт</p>
	<p>Брой извършени оценки от независими външни одитори</p>	<p>Минимум по 2 оценки на всяка програма до януари 2028 г. – по една междинна и по една финална</p>	<p>Доклади и протоколи от извършени оценки от независими външни одитори</p>
<p>Приложени резултати от извършени задълбочени и периодични оценки на въпроси, свързани с основните права, в процеса на изпълнение на фондовете на ЕС, обхванати от Регламента за общоприложимите разпоредби, за да гарантират, че се постигат относимите към основните права тематични цели и се изпълняват задълженията съгласно хоризонталните отключващи условия относно Хартата и КПХУ</p>	<p>Процент препоръки от извършени задълбочени и периодични оценки на въпроси, свързани с основните права, в процеса на изпълнение на фондовете на ЕС 2021 – 2027 г., отразени в програмния период 2027 – 2033 г.</p>	<p>60% процента от събраните препоръки, отразени в Споразумението между България и ЕС, в плановете на всички фондове, както и в документите, уреждащи функционирането на управителни органи и мониторинг комитети за програмния период 2027 – 2033 г.</p>	<p>Споразумението между България и ЕС, в плановете на всички фондове, както и в документите, уреждащи функционирането на управителни органи и мониторинг комитети за 2027 – 2033 г.</p>

<p>Консултиране с независими органи за основните права и специализирани организации на гражданското общество по показатели за основните права с цел правилното изпълнение спрямо задълженията на държавата по хоризонталните отключващи условия за Хартата и КПУ</p>	<p>Брой консултации с независими органи за основните права и специализирани организации на гражданското общество по показателите по хоризонталните отключващи условия за Хартата и КПУ</p>	<p>20 консултации към декември 2028 г.</p>	<p>Протоколи или други данни, вкл. и кореспонденция, за проведени консултации</p>
---	--	--	---

Относно тази публикация

Настоящата публикация е изработена в рамките на проект № 2018-1-1440 (6) „Подкрепа на националните институции по правата на човека при наблюдението на основните права и аспекти на основните права на правовата държава“ и е финансиран от с безвъзмездни средства от Европейското икономическо пространство (ЕИП) и Норвегия. Целта на проекта е да засили ролята на националните правозащитни институции и повиши капацитета им за приложение на основните свободи и върховенството на правото в контекста на политиките и фондовете на ЕС.

This publication is prepared in Bulgarian language under Project contract no. 2018-1-1440 (6) Supporting National Human Rights Institutions in monitoring fundamental rights and the fundamental rights aspects of the rule of law funded from Iceland, Liechtenstein and Norway through the EEA and Norway Grants Fund for Regional Cooperation. The aim of the project is to strengthen the role of national human rights institutions and their capacity to engage in the processes of applying fundamental rights and principles of the rule of law within the EU mechanisms.



Снимка на корицата: ©AdobeStock: Jacob Lund 380887754

© Институтация на Омбудсмана на Република България, 2024 г.

За използване или възпроизвеждане на снимки или други материали, които не са обект на авторското право на FRA или институцията на Омбудсмана на Република България, е необходимо да се поиска разрешение директно от притежателите на авторските права.