



**Ролята на
националните
институции по
правата на човека
за гарантиране на
спазването на
основните права
при използването
на средства от ЕС**



СЪДЪРЖАНИЕ

Списък със съкращения	3
Резюме	4
1. Въведение	9
2. Прилагането на фондовете на ЕС: предизвикателства и възможности за основните права	11
3. Ролята на националните институции по правата на човека за осигуряване на спазването на основните права при управление на средства от ЕС	31
4. Критични фактори за успех.....	42
5. Заключение	46

Списък със съкращения

FRA	Агенцията на Европейския съюз за основните права
ЕФСУ	Европейските фондове за споделено управление
ЕС	Европейски съюз
ЕК	Европейска комисия
ИСУН	Информационната система за управление и наблюдение на средствата от ЕС в България
КЗД	Комисията за защита от дискриминация
КПХУ	Конвенцията за правата на хората с увреждания
МВР	Министерството на вътрешните работи
МРРБ	Министерството на регионалното развитие и благоустройството
МТСП	Министерството на труда и социалната политика
НИПЧ	Национални институции по правата на човека
НПО	Неправителствена организация
ОП	Оперативна програма
ХОПЕС	Хартата на основните права на ЕС
ЦКЗ	Централното координационно звено

Резюме

на основните предизвикателства, свързани с гарантиране на спазването на основните права при използването на средства от ЕС и препоръки за техните решения

НА НИВО ЦЕНТРАЛНО УПРАВЛЕНИЕ

Констатация

От 2023 г. всички функции за цялостната организация, координация и контрол на системата за управление на средствата от Европейските фондове, са концентрирани в министерството на финансите. Преминаването на такъв голям обем от работа от администрацията на *Министерски съвет* към дирекция в рамките на *Министерството на финансите*, където тя ще се изпълнява съвместно с функциите на координационно звено по двустранни програми от други донори¹, повдига въпроса за капацитета на това звено да изпълнява координационните си функции с чувствителност към основните права.

Констатация

Институциите по правата на човека не участват активно в процеса на планиране на програмните периоди и на оценка на приключващите, с което биха могли да се предотвратят мащабни нарушения на основните права (като в случая с деинституционализацията).

Препоръка

Повишаване на познанията и чувствителността по отношение на основните права сред експертите в новите звена, координиращи фондовете от ЕС в България в рамките на *Министерство на финансите*. Това, наред с обезпечаването на звената с достатъчно и специализиран човешки ресурс, би спомогнало за по-ефективно изпълнение на хоризонталите отключващи условия, свързани със спазването на основните права.

Препоръка

На етапа на планиране двата органа биха могли да направят преглед на планирането на програмите и Споразумението за партньорство. Омбудсманът, разполагащ с институционален аналитичен капацитет и богат опит в разглеждането на жалби, свързани с основните права, би могъл да извършва

¹ Например Националният план за възстановяване и устойчивост (НПВУ), финансовия механизъм (ФМ) на Европейското икономическо пространство (ЕИП) и Норвежкия финансов механизъм (НФМ) и проекти по Швейцарско-българската програма за сътрудничество (ШБПС) За повече информация вижте [интернет страницата на Министерство на финансите](#).

оценки на програмите или да преглежда такива оценки от гледна точка на основните права, така че да не се допуска възпроизвеждане на едни и същи проблеми в следващите цикли на финансиране.

Констатация

Насоките и контролни листове за съответствие на системата на финансиране от ЕС с ХОПЕС и КПХУ формално спазват изискването на ЕК, но ефективното им прилагане на практика би могло да бъде затруднено от няколко фактора, именно 1) те не отразяват особеностите на националната система за управление на фондовете и чувствителността на органите към основните права; 2) обвързват различни дейности и етапи на цикъла на финансиране с определени права, което може да ограничи възможността органите да идентифицират нарушения на права извън списъка и 3) няма конкретно разписани стъпки за отстраняване на констатираните нередности.

Препоръка

Насоките може да бъдат преработвани с активното участие на институциите по правата на човека, които имат практически опит в разглеждането на жалби, свързани с основните права. Координационният и управляващите органи може да бъдат обучени да познават ХОПЕС и да свързват основните права със специфични практически ситуации, които могат да възникнат във обсега на всяка програма. ЦКЗ следва да изготвя регулярен анализ на изпълнението на хоризонталните отключващи условия, свързани с правата, и да коригира насоките си спрямо резултатите от този анализ.

Констатация

Механизмите за подаване на жалби не са особено познати и видими за бенефициентите и за крайните потребители на дейностите, финансирани с европейски средства.

Препоръка

ЦКЗ може да популяризира по-добре механизма за подаване на жалби, особено чрез комуникационния компонент на европейските програми и наличната система от информационни центрове.

Констатация

Правилата за съставяне на комитетите за наблюдение не се променят значително от предходния програмен период. Те са широко критикувани от гражданското общество заради дисбалансът и процедурата за

Препоръка

Законодателството за композиция на комитетите за наблюдение може да бъде променено, за да предлага по-балансирано разпределение на участниците в тях и плурализъм на мненията. Има

представителство, където държавните органи съставляват абсолютно мнозинство, а неправителственият сектор и институциите по правата на човека са представени непълно или са обект на процедура по представителство. Много от членовете на комитетите се повтарят в рамките на различните програми. Това от една страна е разбираемо, тъй като съставът е нормативно определен, а участващите органи и организации понякога нямат ресурс да покриват участие във всички програми. Но от друга страна това ограничава кръга от хора, които взимат решения за реализиране на европейското финансиране в различни сфери.

Констатация

Към всяко Народното събрание се сформира Комисия за контрол върху управлението на средствата от европейските фондове да упражнява парламентарен контрол върху дейността на правителството при програмирането, управлението и контрола на средствата от всички програми, съфинансирани със средства на Европейския съюз. Нито една от споменатите дейности, обаче, не засяга въпроси, свързани с основните права.

няколко подхода, които бяха предложени от представители на неправителствения сектор, включително равномерно разпределение между държавни институции и неправителствени организации с право на „златен глас“, държан от институция по правата на човека.

Препоръка

Комисията може да има по-активна роля в гарантиране на основните права като наблюдава работата на координиращите и управляващите органи. Възможността да обсъжда и предприема действия по постъпили писма, сигнали, жалби и възражения, отнасящи се до инструменти, финансирани от ЕС може да бъде засилена, като се фокусира и върху темата за основните права. Би било полезно да се засили чувствителността на членовете на комисията по отношение на правата, за да може да изпълняват по-ефективно тази си функция.

НА НИВО УПРАВЛЯВАЩИ ОРГАНИ И КОМИТЕТИ ЗА НАБЛЮДЕНИЕ

Констатация

Управляващите органи изпитват трудности да установят дали получената жалба представлява нарушение на основни права включително и за тези, които управляват „чувствителни към правата“ програми.

Препоръка

Институциите по правата на човека могат да бъдат особено полезни с изготвянето на помощни материали и провеждането на обучения, съобразени със спецификите на всяка програма. В изследването се споменава многократно необходимостта от практическо обучение за това как Насоките за спазването на ХОПЕС и КПХУ да се прилагат на практика. Така органите ще могат да имат по-подробни и задълбочени познания за основните права, за да могат да определят кои аспекти от работата им могат да бъдат свързани с нарушаването им.

НА НИВО ИНСТИТУЦИИ ПО ПРАВАТА НА ЧОВЕКА

Констатация

Според неправителствения сектор, по време на етапа на изпълнение на програмите в предходния цикъл различните механизми за подаване на жалби (както общите като съд и правозащитни органи, така и специфичните в рамките на управляващите органи) в комбинация с липсата на яснота за това към кого трябва да се обръщат хората, установили проблеми с основните права, оставят впечатлението, че процедурите за подаване на жалби не са ефективни. Въпреки въвеждането на механизъм за подаване на жалби през новия програмен период, няма данни това положение да се е променило значително.

Препоръка

Механизмите за подаване на жалби трябва да станат по-видими за обществеността, особено на местно равнище. Това следва да бъде по-скоро под формата на кампании за повишаване на осведомеността, провеждани съвместно от институциите по правата на човека и управляващите органи или ЦКЗ.

Констатация

Органите по правата на човека нямат необходимия капацитет да

Препоръка

Институциите по правата на човека следва да бъдат

покриват новите функции, които произхождат от реформираните механизми за работа на програмите през новия програмен период и въвеждането на хоризонталните отключващи условия, свързани с прилагането на ХОПЕС и КПХУ.

включени в цикъла на финансиране от ЕС в рамките на ясно разписан механизъм, който следва да гарантира ефективното им функциониране. Това означава, че са нужни както финансови и човешки ресурси за поемането на тези функции, така и набор от (вътрешни) правила, които да позволят ефективното използване на тези ресурси. Някои респонденти предлагат създаването на специализирани звена в рамките на тези органи, които да работят основно по въпросите, свързани с фондовете на ЕС, включително мониторинг, разглеждане на жалби, анализ и оценка, и т.н. Служителите в подобни специализирани звена се нуждаят от допълнително обучение за това как функционират фондовете в България.

Констатация

Не всички решения на националните институции по правата на човека в рамките на общите механизми за подаване на жалби са задължителни и контролът върху тяхното изпълнение не винаги се проследява ефективно.

Препоръка

Има нужда от механизъм за изпълнение на решенията или препоръките на институциите по правата на човека, например ако се отнасят до финансови санкции, свързани с достъпа до финансиране от ЕС. Една от предложените възможности е това да стане чрез предоставяне на допълнителни ресурси на органите за извършване на последващ контрол.

1. Въведение

Настоящият доклад е разработен в рамките на проект *„Подпомагане на националните институции по правата на човека при наблюдението на основните права и аспектите на върховенството на закона, свързани с основните права“*, който има за цел да засили ролята на тези институции при прилагането на Хартата на основните права на ЕС (ХОПЕС) на национално равнище в България, Хърватия, Кипър, Латвия, Полша, Словакия и Словения. Проектът се изпълнява от Агенцията на Европейския съюз за основните права (FRA) съвместно с национални институции по правата на човека в седемте държави – членки на ЕС, и Европейската мрежа на националните институции по правата на човека (ENNHRI). От страна на България той се изпълнява от омбудсмана на Република България.

Проектът цели да засили ролята на националните институции по правата на човека (НИПЧ) в насърчаването и защитата на основните права и върховенството на закона. Това е планирано да се случва включително чрез институционални съвети, подкрепа и повишаване капацитета им по отношение на правото на ЕС, с акцент върху ХОПЕС. Настоящият доклад е предвиден като средство за постигане на тази цел. Проектът също предвижда да укрепи капацитета на НИПЧ за наблюдение на основните права и върховенството на закона, като увеличи ангажираността им със съответните механизми на ЕС, които подкрепят основните права и върховенството на закона на национално ниво. Също така, проектът цели да развие капацитета на НИПЧ да наблюдават спазването на ХОПЕС при усвояването на фондовете на ЕС, както е предвидено от Регламент за общоприложимите разпоредби за споделеното управление на осем фонда на ЕС с държавите членки и регионите (Common Provisions Regulation)².

Докладът стъпва на структурата и данните на предходно изследване на FRA в рамките на проекта *„Предоставяне на техническа помощ на националните*

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.](#)

органи с правомощия в областта на правата на човека, участващи в оценката на съответствието на фондовете на ЕС с Хартата на ЕС и Конвенцията за правата на хората с увреждания",³ което обхваща осем държави – членки на ЕС, а именно България, Германия, Гърция, Естония, Португалия, Финландия, Франция и Хърватия. България е сред страните, които участват и в двата проекта, което позволява да бъде проследено развитието на механизмите за изпълнението на *хоризонталните отключващи условия за ефективно прилагане на Хартата на основните права на ЕС и на Конвенцията за правата на хората с увреждания (КПХУ)* преди и след началото на програмен период 2021-2027 г. на *Европейските фондове за споделено управление*.

В този смисъл настоящият доклад се основава на данните от трите изследователски фази на предходното изследване на FRA – анализ на официални документи и други публично достъпни източници; интервюта с 10 представители на: 1) управляващи органи; 2) неправителствени организации; и 3) националните институции с правомощия в областта на правата на човека и равенството; и на национална кръгла маса с участието на представители от същите групи за проверка и потвърждение на изводите от предходните фази. Това изследване беше проведено в периода на приключване на програмен период 2014-2020 г. и преди подписването на *Споразумението за партньорство между България и Европейската комисия (ЕК)* за следващия период. Към този момент беше ясно съдържанието на хоризонталните отключващи условия за новия период, но все още не бяха създадени механизмите за тяхното изпълнение. Затова мненията, изказани в доклада, отразяват по-скоро състоянието на мониторинг на основните права в рамките на предходния цикъл на финансиране.

Въз основа на изводите от това изследване, настоящият доклад проследява промените в управлението на европейските фондове в България през новия период и подхода, който е избрала страната, за да осигури ефективно изпълнение на условията за спазване на ХОПЕС и КПХУ, като ги анализира на базата на наблюденията и препоръките на участниците в предходното изследване. В резултат на това са посочени наблюдения за ролята на националните институции по правата на човека в новите условия на прилагане

³ За повече информация, вижте [интернет страницата на FRA](#).

на фондовете на ЕС в България през цикъла 2021-2027 г. и са формулирани препоръки за мерки, които биха спомогнали за по-ефективно прилагане на ХОПЕС и КПХУ на национално равнище. Изводите бяха обсъдени и потвърдени на две диагностични събития, организирани от омбудсмана на Република България, с представители на неправителствени организации и с държавни институции, проведени съответно на 26 и 27 февруари 2024 г.

2. Прилагането на фондовете на ЕС: предизвикателства и възможности за основните права

Този раздел включва преглед на законодателството, механизма и структурите, чрез които функционира европейското финансиране в България през програмния период 2021-2027 г., както и на инструментите за проверка на съответствието с ХОПЕС и с КПХУ. Направено е и сравнение с предходния програмен период, като е отразено мнението на участниците в процеса за предизвикателствата и възможностите за подобрене. Когато се дискутират въпроси, свързани с предходния програмен период 2014-2020 г., трябва да се има предвид, че при него се прилагаха различни правила.

По време на периода 2014-2020 г. фондовете на ЕС функционираха по два вида механизми. В съответствие с [Регламент \(ЕС\) № 1303/2013](#), *Законът за управление на средствата от Европейските структурни и инвестиционни фондове* уреждаше управлението на средствата от *Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд, Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони и Европейския фонд за морско дело и рибарство*. Същевременно Фонд „Убежище, миграция и интеграция“ ([Регламент \(ЕС\) № 514/2014](#)), Фонд „Вътрешна сигурност“ и Инструментът за финансова подкрепа за управлението на границите и визовата политика ([Регламент \(ЕС\) № 514/2014](#)) не бяха предмет на този закон, а се изпълняваха в съответствие с национална програма и се управляваха от *Министерството на вътрешните работи (МВР)* чрез дирекция „Международни проекти“ и с отдел „Вътрешен одит“ в качеството му на одитен орган. От началото на периода 2021-2027 г. за всички изброени фондове вече се прилага *Регламентът за общоприложимите разпоредби* ([Регламент \(ЕС\) № 2021/1060](#)), който регулира програмния период 2021-2027 г.

И през новия цикъл на финансиране управлението на средствата от ЕС в

България остана силно концентрирано в рамките на Министерския съвет. Основните отговорни институции останаха почти непроменени:

- **Министерският съвет** одобрява *Споразумението за партньорство* и програмите от българска страна, преди те да бъдат изпратени на Европейската комисия. Той определя институциите, които изпълняват функциите на управляващи органи, и приема вторичното законодателство, съгласно което се управляват фондовете,⁴ включително правилата за състава и функционирането на всички управляващи, наблюдаващи и контролни органи. В процеса на изпълнение, той е подпомаган от два консултативни органа: *Съвет за координация при управлението на средствата от Европейския съюз* и *Съвет за координация в борбата с правонарушенията, засягащи финансовите интереси на Европейския съюз*.⁵
- **Заместник министър-председателят или министърът, отговарящ за цялостната организация, координация и контрол на системата за управление на средствата от Европейските фондове за споделено управление (ЕФСУ)** отговаря за цялостната организация, координация и контрол на управлението на европейските средства. Това длъжностно лице: представлява България пред европейските институции по въпросите за управлението на тези средства; координира процеса на разработване на институционалната рамка и законодателството, свързано с управлението на средствата от ЕС; координира и контролира управлението на програмите. Същото длъжностно лице дава и задължителни методически указания на управляващите органи за управлението на програмите и координира подобряването на административния капацитет на централно, регионално и местно ниво при управлението на средствата от ЕС. Това е и органът, който отговаря за наличието и функционирането на системите за управление и контрол на програмите в съответствие с ключовите изисквания на *Регламента за общоприложимите разпоредби*, описани в *Приложение XI*,⁶ както и за

⁴ За повече информация вижте [Единния информационен портал на европейските структурни и инвестиционни фондове](#).

⁵ [Закон за управление на средствата от европейските фондове при споделено управление](#) (загл. изм. – ДВ, бр. 51 от 2022 г., в сила от 01.07.2022 г., посл. изм. 8 декември 2023 г.).

⁶ [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](#)

ефективното прилагане на мерките за видимост, прозрачност и комуникация при управлението на средствата. През цикъла на финансиране 2014-2020 г. в структурата на Министерския съвет винаги фигурираше заместник министър-председател по управление на Европейските средства. От 2023 г. тази фигура е премахната, а функциите ѝ се изпълняват от министъра на финансите.⁷

- **Министърът на финансите** управлява финансовите трансфери и определя правилата за извършване на плащания, проверка и сертифициране на разходи, възстановяване и отписване на неправомерни разходи, както и за отчитане на програмите.

От юли 2023 г. функциите на министъра, отговарящ за цялостната организация, координация и контрол на системата за управление на средствата от Европейските фондове, се изпълняват от министъра на финансите. Така, на практика, всички функции по управление са концентрирани в едно министерство.⁸ Още не е ясно как тази концентрация се отразява на насоките за спазване на ХОПЕС в планирането и изпълнението на финансираните проекти. Но при всички положения преминаването на такъв голям обем от работа от администрацията на Министерски съвет към дирекция в рамките на Министерството на финансите, където тя ще се съвместява с функциите на координационно звено по програми от други донори⁹, повдига въпроса за капацитета на това звено да изпълнява функциите си по отношение на ЕСФУ с чувствителност към основните права.

В рамките на законодателната власт към всяко Народното събрание се сформира **Комисия за контрол върху управлението на средствата от**

[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.

⁷ Министерство на финансите, [Доклад от Асен Василев – Министър на финансите относно Проект на Постановление на Министерския съвет за създаване на Институт за стратегически анализи и прогнози и за приемане на Устройствен правилник на Института за стратегически анализи и прогнози](#), 16 юни 2023 г.

⁸ Министерски съвет, [Постановление № 104 от 21 юли 2023 г. за създаване на Институт за анализи и прогнози и за приемане на Устройствен правилник на Института за анализи и прогнози](#).

⁹ Например Националният план за възстановяване и устойчивост (НПВУ), финансовия механизъм (ФМ) на Европейското икономическо пространство (ЕИП) и Норвежкия финансов механизъм (НФМ) и проекти по Швейцарско-българската програма за сътрудничество (ШБПС). За повече информация вижте [интернет страницата на Министерство на финансите](#).

европейските фондове.¹⁰ През по-голямата част от предходния програмен период функционира 44-то Народно събрание (2017-2021 г.), в рамките на което този орган се нарича „Комисия по европейските въпроси и контрол на европейските фондове”.¹¹ Сред нейните правомощия са да упражнява парламентарен контрол върху дейността на правителството при програмирането, управлението и контрола на средствата от всички програми, съфинансирани със средства на Европейския съюз. Комисията публикува и годишен доклад за напредъка по програмите, съфинансирани от ЕС. Нито една от споменатите дейности, обаче, не засяга въпроси, свързани с основните права. Правилата за дейността на *Комисията за контрол върху управлението на средствата от европейските фондове*, функционираща в рамките на 49-тото Народно събрание, предвиждат възможност да се обсъждат и предприемат действия по постъпили писма, сигнали, жалби и възражения, отнасящи се до инструменти, финансирани от ЕС. До началото на 2024 г. тази комисия е провела само едно заседание. Предстои да се разбере дали тя ще взема отношение по въпроси, свързани с основните права.

Обособената структура в администрацията на ресорния министър, която координира действията на управляващите органи, като ги подпомага в прилагането на европейското и националното законодателство относно управлението на средствата от ЕС, е **Централното координационно звено (ЦКЗ)**. То също поддържа контакти и предоставя информация на Европейската комисия. ЦКЗ подпомага и административно ресорния министър в цялостната организация, координация и контрол на системата на фондовете. ЦКЗ управлява мрежа от 27 информационни центъра, които популяризират процеса на усвояване на средствата от ЕС на местно ниво.¹² То поддържа и *Единния информационен портал на Европейските структурни и инвестиционни фондове*.¹³ Заедно с управляващите органи, ЦКЗ управлява и *Информационната система за управление и наблюдение на средствата от ЕС в*

¹⁰ Това е името на комисията в рамките на 49-тото Народно събрание. Има разлики в имената и правомощията на съответната комисия във всяко Народно събрание. Заради политическата криза, започнала в началото на 2021 г., и поредицата от парламентарни избори, продължили до април 2023 г., през този период функционират пет Народни събрания, всяко от които създава своя комисия за упражняване на надзор над управлението на европейските средства.

¹¹ За повече информация вижте [архива на Народното събрание](#).

¹² За повече информация вижте [Единен информационен портал на Европейските структурни и инвестиционни фондове](#).

¹³ В съответствие с националната комуникационна стратегия, заложена в Споразумението за партньорство; за повече информация вижте [Единен информационен портал на Европейските структурни и инвестиционни фондове](#).

България (ИСУН)¹⁴ - портала за онлайн кандидатстване, наблюдение, оценка и контрол. През програмния период 2014-2020 г. звеното беше част от администрацията на Министерския съвет, но от юли 2023 г. е преместено в Министерството на финансите.

Фигура 1: Структура на управлението на Европейските фондове в България



Успоредно с финализирането на фазата на планиране на новия период (*Споразумението за партньорство*¹⁵ и програмите) и във връзка с изпълнението на *хоризонталните отключващи условия за ефективно прилагане и изпълнение*

¹⁴ За повече информация вижте [Информационна система за управление и наблюдение на средствата от ЕС в България 2020](#).

¹⁵ Европейска комисия, [Споразумение за партньорство 2021 - 2027, одобрено от Европейската комисия](#), 6 юли 2022 г.

на ХОПЕС и КПХУ, Министерският съвет прие две мерки:¹⁶

- Първата може да се нарече **„предварителна“**, защото цели да предотврати нарушения на основни права в планирането на програмите. С нея управляващите, контролните и одитните органи получиха *Насоки за прилагане на ХОПЕС* и *Насоки за прилагане на КПХУ*, за да могат да проверяват дали всички фази от прилагането на фондовете (планиране, създаване на системи за управление и контрол и изпълнение) съответстват с правата и принципите на тези документи. ЦКЗ и Дирекция „Права на човека“ на Министерството на външните работи изготвиха насоките, касаещи ХОПЕС, а Министерството на труда и социалната политика (МТСП) – тези относно КПХУ. И двата документа бяха утвърдени през юли 2022 г.¹⁷ **Няма данни за това как те се изпълняват на практика** и дали посрещат идентифицираните нужди¹⁸ на управляващите органи (особено на тези с по-ниска чувствителност към основните права) от по-добро познаване на ХОПЕС и КПХУ, и връзката на правата и принципите им с конкретни ситуации от прилагането на фондовете.
- Втората може да бъде наречена **„последваща“**, тъй като цели да изгради механизъм за отговор на установени нарушения на права чрез европейско финансиране. При нея управляващите органи да трябва да докладват пред *Комитетите за наблюдение конкретни случаи за неспазване на ХОПЕС по операциите, подкрепяни от фондовете*. Тази възможност става факт с промените в законодателството, регулиращо управлението на фондовете, и с приемането на правилниците на всеки комитет. Тези промени, обаче, са лаконични и не дават отговор на въпросите: *Какви са последиците от тези доклади? Какви мерки се предприемат за отстраняването на конкретните несъответствия?* **Няма данни за докладвани случаи за неспазване на ХОПЕС по операции, подкрепяни от ЕС.**

Участниците в споменатото проучване на FRA са единодушни, че **по време на цикъла на финансиране 2014-2020 г. условията, свързани с основните**

¹⁶ Министерски съвет, [Решение на Министерски съвет № 368 от 25.06.2019 г.](#), изменено с РМС № 272 от 28.04.2022 г.

¹⁷ Министерски съвет, [Заповед № В-105, София, 19.07.2022 г. на заместник министър-председателя по еврофондовете и министър на финансите.](#)

¹⁸ За повече информация вижте Doichinova, M., [The role of national bodies with a human rights remit in ensuring fundamental rights compliance of EU funds: FRANET national research in Bulgaria](#), 19 декември 2023 г.

права, изглеждат по-скоро като маргинален въпрос. *Хоризонталните принципи за равенство между половете, равенство и недискриминация, и достъпност* формално присъстваха във всички програми. Те са част и от всички насоки и наръчници за бенефициентите по проектите,¹⁹ като всички договори за безвъзмездна помощ задължават бенефициентите да ги спазват. Преобладаващо е мнението обаче, че **спазването им зависи единствено от волята на бенефициентите, без да има механизъм за мониторинг или последваща оценка.** Освен това има индикации, че органите за мониторинг и верификация понякога използват принципите като инструмент за налагане на допълнителни финансови санкции на някои бенефициенти.²⁰ Всички респонденти, обаче, са съгласни с **видимия положителен ефект от принципа на достъпност,** което обаче те **отдават на задължителния характер на съществуващата правна рамка на ЕС,** транспонирана в *Наредбата за достъпност и универсален дизайн.*²¹

От новия цикъл на финансиране **спазването на основните права стана предпоставка за отпускане на европейско финансиране.** Националната система за управление на средствата започна процес на адаптиране към новото изискване. Като първа стъпка, Министерският съвет издаде решение²², с което определи списък с дейности, отговорни органи и срокове за изпълнение на хоризонталните отключващи условия.

В изпълнение на това решение, ЦКЗ възложи на експерти на *Министерството на външните работи* и на *Министерството на труда и социалната политика* да разработят **насоки и контролни листове за съответствие на системата на финансиране от ЕС с ХОПЕС и КПХУ.**²³ Целта на тези документи е да

¹⁹ Например Национална компания „Железопътна инфраструктура“, [Процедурен наръчник за управление и изпълнение на проекти по Оперативна програма „Транспорт и транспортна инфраструктура“ 2014 - 2020 г., 11 януари 2023 г.](#)

²⁰ Doichinova, M., [The role of national bodies with a human rights remit in ensuring fundamental rights compliance of EU funds: FRANET national research in Bulgaria](#), 19 December 2023, NHRB 3.

²¹ Министерство на регионалното развитие и благоустройството, [Наредба № РД-02-20-2 от 26.01.2021 г. за определяне на изискванията за достъпност и универсален дизайн на елементите на достъпната среда в урбанизираната територия и на сградите и съоръженията](#), 12 февруари 2021 г.

²² Министерски съвет, Решение № 272 от 28 април 2022 г., достъпно само чрез информационната система на МС.

²³ Тези насоки бяха официално публикувани на 1 септември 2022 г. и влязоха в сила със заповед на заместник министър-председателя по управление на средствата от ЕС: Заместник министър-председател по Еврофондовете и министър на финансите, [Заповед № В-105 от 19.07.2022 г.](#)

отговорят на изискването на Регламент 2021/1060²⁴, според което държавата трябва да осигури механизъм за съответствието на програмите, подкрепяни от фондовете, и тяхното изпълнение със съответните разпоредби на ХОПЕС.

Насоките (заедно с трите приложения към тях) **въвеждат ХОПЕС в контекста на фондовете на ЕС и обясняват как управляващите органи трябва да следят за нейното зачитане на всеки етап от цикъла.** В *Приложение 1* са изброени основните етапи на цикъла на финансиране, и органите, които следва да гарантират спазването на правата, като е включен и примерен списък на основните права, които са потенциално от значение за всеки етап. *Приложение 2* („Контролен лист за проверка на потенциално нарушение на Хартата на основните права на ЕС“) предлага процес на проверка на три етапа, включително помощни въпроси, които подпомагат този процес. *Приложение 3* се състои от списък на съответните компетентни органи, които разглеждат въпроси, свързани с нарушаване на основни права, по групи или по индивидуални права.

Предложените документи формално спазват изискването на ЕК, но ефективното им прилагане на практика би могло да бъде затруднено от няколко фактора. На първо място, те повтарят почти дословно подобни Насоки, публикувани от ЕК през 2016²⁵ с цел да подпомогнат държавите членки да подготвят своите механизми. Така **те не отразяват националните особености на органите на управление и няма данни да са изготвени след анализ на капацитета им да разпознават и откликват на проблеми, свързани с основни права.** Като пример може да се приведе липсата на пояснение на термини като „пропорционалност“, които не биха били общопознати на специалистите, администриращи фондовете. Освен това, насоките не отговарят на едно от основните затруднения, регистрирани в рамките на предходния период, а именно проблема на управляващите органи

²⁴ Регламент (ЕС) 2021/1060 на Европейския парламент и на Съвета от 24 юни 2021 г. за определяне на общоприложими 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 финансови правила за тях и за фонд "Убежище, миграция и интеграция", фонд "Вътрешна сигурност" и Инструмента за финансово подпомагане на управлението на границите и визовата политика, L 231/159, 30 юни 2022 г., Приложение 3.

²⁵ Европейска комисия. [Насоки за гарантиране на спазването на Хартата на основните права на Европейския съюз в контекста на усвояването на европейските структурни и инвестиционни фондове \(„ЕСИ фондовете“\)](#), 2016/С 269/01.

да разпознаят правата (или техни нарушения) в практически ситуации.²⁶

В допълнение, Насоките **обвързват различни дейности и етапи на цикъла на финансиране с определени права, което може да ограничи възможността органите да идентифицират нарушения на права извън списъка**. Например, според Приложение 1 в процеса на подготовка на програмните документи, органите трябва да следят за потенциални нарушения на 12 права, определени от Насоките като права от най-голямо значение, като право на образование, равенство пред закона и т.н. Въпреки, че списъкът е посочен като неизчерпателен, той може да доведе до ограничаване на проверките „[с] цел улеснение на процеса и намаляване на административната тежест...“.²⁷

Не се променят особено процедурите за подаване на жалби, където в предходния период се наблюдаваше неяснота за това кой трябва да приема и разглежда подобни жалби.²⁸ Въпреки, че Приложение 3 на Насоките извежда списък с компетентните органи по групи права, **този механизъм остава недостатъчно видим за широката общественост** поради липса на публичност.

Не на последно място, всички констатирани нарушения трябва да бъдат докладвани на Комитетите за наблюдение, където единствено с цел осигуряване на ефективна експертиза по установените случаи се предвижда участието на институциите по правата на човека и другите релевантни институции, разглеждащи жалби, без право на глас. С оглед на предизвикателствата, които срещат самите комитети за наблюдение (разгледани по-долу), **ефективността на този механизъм остава под**

²⁶ Doichinova, M., [The role of national bodies with a human rights remit in ensuring fundamental rights compliance of EU funds: FRANET national research in Bulgaria](#), 19 December 2023.

²⁷ Заместник министър-председател по Еврофондовете и министър на финансите, [Заповед № В-105 от 19.07.2022 г., Насоки за прилагане на Хартата на основните права на ЕС от органите по управление, контрол и одит на програмите, съфинансирани със средства от Европейския фонд за регионално развитие \(ЕФРР\), Европейския социален фонд+ \(ЕСФ+\), Кохезионния фонд \(КФ\), Фонда за справедлив преход \(ФСП\), Европейския фонд за морско дело и рибарство и аквакултури \(ЕФМДРА\), фонд „Убежище и миграция“ \(ФУМ\), фонд „Вътрешна сигурност“ \(ФВС\) и Инструмента за финансова подкрепа за управлението на границите и визовата политика \(ИФПУГВП\) за програмен период 2021-2027 г., стр. 3](#)

²⁸ Doichinova, M., [The role of national bodies with a human rights remit in ensuring fundamental rights compliance of EU funds: FRANET national research in Bulgaria](#), 19 December 2023.

въпрос.

Фигура 2: Механизъм за подаване на жалби за нарушения на основни права в цикъла на финансиране от ЕС

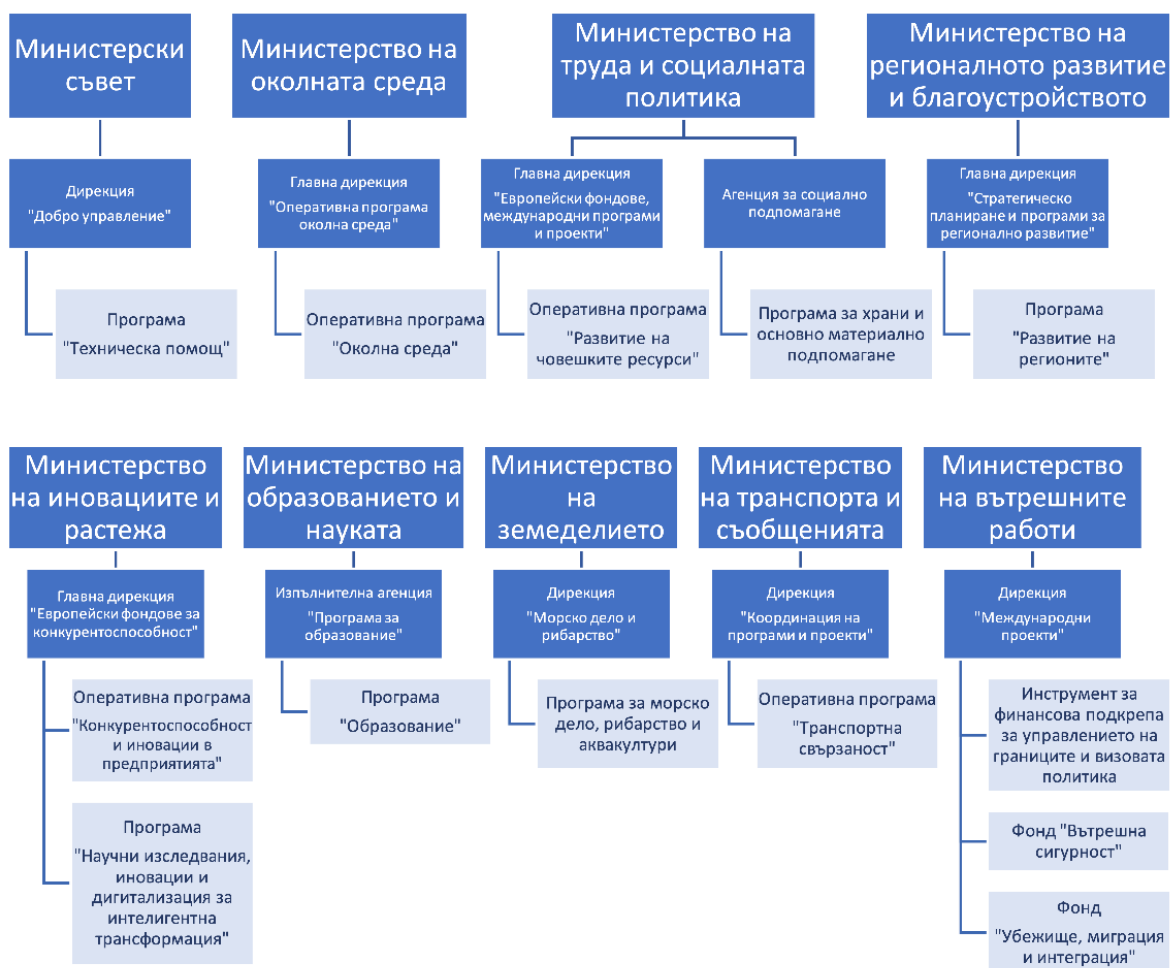


През периода 2021-2027 г. средствата от ЕС, които са предмет на Споразумението за партньорство, са разпределени в следните програми: „Техническа помощ“, „Околна среда“, „Развитие на човешките ресурси“, „Храни и основно материално подпомагане“, „Развитие на регионите“, „Научни изследвания, иновации и дигитализация за интелигентна трансформация“, „Конкурентоспособност и иновации в предприятията“, „Образование“, „Програмата за морско дело, рибарство и аквакултури“, „Транспортна свързаност“, Програма по „Инструмента за финансова подкрепа за управлението на границите и визовата политика“, Програма по Фонд „Вътрешна сигурност“, Програма по Фонд „Убежище, миграция и интеграция“ и Програми за териториално сътрудничество.

Всяка програма се ръководи от **управляващ орган**, назначен от

Министерския съвет.²⁹ Той **отговаря за нейното изготвяне, управление и изпълнение, включително за предотвратяването, откриването и коригирането на нередности**. Обикновено това са нарочни дирекции на съответните министерства (напр. Главна дирекция „Европейски фондове за конкурентоспособност“ на Министерството на икономиката) или изпълнителни агенции (Изпълнителна агенция „Програма за образование“ към Министерството на образованието и науката за програма „Образование“).

Фигура 3: Програмите на европейското финансиране през период 2021-2027 г. и техните управляващи органи



²⁹ За цикъла 2021-2027 г. управляващите органи са определени с [РМС № 712 от 6 октомври 2020 г. за определяне на структурите, отговорни за управлението, контрола, отчетността, координацията и одита на програмите, съфинансирани от ЕФРР, ЕСФ+, КФ, ЕФМДРА, ФСП, ЕФЗ, ЕЗФРСР, фонд „Вътрешна сигурност“, фонд „Убежище и миграция“ и Инструмента за финансово подпомагане на управлението на границите и за визите като част от Фонда за интегрирано управление на границите и програмите за сътрудничество, в които Република България участва за програмен период 2021–2027 г.](#)

В началото на всеки цикъл на финансиране, успоредно с подготовката на *Споразумението за партньорство*, управляващите органи ръководят планирането на всяка програма. В този процес те се консултират с т.нар. „тематични работни групи“ – органи, обединяващи всички заинтересовани страни, с които се обсъждат проектите. Финализираните проекти се публикуват за обществено обсъждане и на правителствения портал за обществени консултации (www.strategy.bg). С подзаконовите актове Министерският съвет урежда управлението на средствата от ЕС, регламентира видовете информация, които следва да бъдат публикувани, документите, които подлежат на обществено обсъждане, и с кои заинтересовани страни се консултират тези документи.³⁰ Според управляващите органи малка част от решенията са оставени на тяхната преценка, без да са консултирани със заинтересованите страни.³¹

В етапа на изпълнение, както Споразумението за партньорство, така и всяка програма имат собствени **комитети за наблюдение**. Съставите на тези комитети се определят със закон и допълнително се регламентират с постановление на Министерския съвет. През предходния цикъл те имаха за задача да следят напредъка в изпълнението им, да обсъждат и одобряват всички изменения, да следят за изпълнението на предварителните условия, да одобряват критериите за подбор на операциите и т.н.

От 2023 г. комитетите имат и допълнителни функции:

- да разглеждат приноса на програмата за преодоляване на предизвикателствата, посочени в *специфичните препоръки на Съвета на ЕС за България*, които са свързани с изпълнението на програмата;
- да разглеждат и одобряват предложения до Съвета за координация при управлението на средствата от Европейския съюз за проекти, финансирани по съответната програма, за които да бъдат приложени *Пактове за почтеност*;
- да разглеждат информация, представена от управляващия орган,

³⁰ Министерски съвет, [Постановление № 142 на МС от 2019 г. за разработване на стратегическите и програмните документи на Република България за управление на средствата от фондовете на ЕС за програмния период 2021-2027 г.](#)

³¹ Doichinova, M., [The role of national bodies with a human rights remit in ensuring fundamental rights compliance of EU funds: FRANET national research in Bulgaria](#), 19 December 2023, NFM 1.

относно случаите на несъответствие на подкрепяните от съответната програма операции с *ХОПЕС* или с *КПХУ*, както и относно жалби за неспазване на *ХОПЕС* и/или *КПХУ*, подадени при условията и по реда на законодателството на РБ.³²

Относно **състава**, в постановлението са изброени видовете заинтересовани страни, които участват в комитетите. Най-общо това са **председател, членове и наблюдатели, като последните нямат право на глас**. Нормативно закрепен е следния състав:

- ръководители на управляващите органи, които председателстват комитетите;
- ръководители и представители на администрациите на управляващите органи на всички останали оперативни програми, за които се прилага регламентът;
- представител на *Комисията за защита от дискриминация*;
- изпълнителният директор на *Държавен фонд „Земеделие“*;
- директорите на дирекции *„Координация на политики и концесии“*, *„Координация по въпросите на Европейския съюз“* и *„Стратегическо планиране“* в администрацията на Министерския съвет;
- представител на Централното координационно звено и директорът на дирекция *„Европейски въпроси и политики“* на Министерството на финансите;
- представител на секретариата на *Националния съвет за сътрудничество по етническите и интеграционните въпроси*;
- по един представител на всяка от институциите, отговарящи за политиките, за които се финансират мерките от съответната програма;
- председателят на *Националния статистически институт*;
- представител на *Националното сдружение на общините в РБ*;
- по един представител на съветите за регионално развитие в регионите, ниво NUTS 2;
- по един представител на всяка от национално представените организации на работодателите, на работниците и на служителите;
- по един представител на националнопредставителните организации на и за

³² Министерски съвет, [ПМС № 302 от 29.09.2022 г. за създаване на комитети за наблюдение на Споразумението за партньорство на Република България и на програмите, съфинансирани от ЕФСУ, за програмен период 2021 – 2027 г.](#), в сила от 1 август 2023 г.

хора с увреждания, признати от Министерския съвет съгласно *Закона за хората с увреждания*;³³

- представител на академичните среди;
- по един представител на неправителствени организации, работещи в областта на „защита на основните права, равенството между мъжете и жените, недискриминацията и равните възможности”,³⁴ „социалното включване и интеграцията на маргинализираните общности”, „въпросите на околната среда” и „образованието, науката и културата”;³⁵
- до трима представители на други групи юридически лица с нестопанска цел в обществена полза, които имат отношение към мерките по съответната програма.³⁶

Постановлението изброява и **девет институции и организации, от които да бъдат излъчени наблюдатели без право на глас**. Сред тях са **омбудсманът на РБ, представител на ЕК** и други международни финансови институции, представител на Агенцията по обществени поръчки и други релевантни институции или организации.³⁷

Правилата за съставяне на комитетите за наблюдение не се променят значително през новия цикъл на финансиране. Още от предходния период те са широко критикувани от гражданското общество по две основни причини. Едната от тях е **процедурата за представителство**. При сформирането на комитетите управляващите органи обявяват покана за избор на организации, работещи в изброените области. Съществуват индивидуални и организационни критерии, на които тези представители трябва да отговорят – регистрация по ЗЮЛНЦ, две години опит в сферата на дейност, опит в разработването, изпълнението, мониторинга или оценката на стратегии, програми, политики

³³ [Закон за хората с увреждания](#), 1 януари 2019 г., посл. изм. 25 януари 2023 г.

³⁴ От 2023 г. областта на защита на основните права е ново изискване в сравнение с предходния цикъл на финансиране.

³⁵ Министерски съвет, [ПМС № 302 от 29.09.2022 г. за създаване на комитети за наблюдение на Споразумението за партньорство на Република България и на програмите, съфинансирани от ЕФСУ, за програмен период 2021 – 2027 г.](#), в сила от 1 август 2023 г., чл. 13.

³⁶ Министерски съвет, [ПМС № 302 от 29.09.2022 г. за създаване на комитети за наблюдение на Споразумението за партньорство на Република България и на програмите, съфинансирани от ЕФСУ, за програмен период 2021 – 2027 г.](#), в сила от 1 август 2023 г., чл. 13.

³⁷ Министерски съвет, [ПМС № 302 от 29.09.2022 г. за създаване на комитети за наблюдение на Споразумението за партньорство на Република България и на програмите, съфинансирани от ЕФСУ, за програмен период 2021 – 2027 г.](#), в сила от 1 август 2023 г., чл. 13, т. 6.

или проекти, чисто съдебно минало и др.³⁸ След това одобрените представители от всяка група избират по един представител, който обикновено участва в заседанията на комитета. Ако в групите няма съгласие, правилата предвиждат жребий.³⁹ Някои групи организации избират най-активните от тях. Други, които не могат да постигнат лесно съгласие, се редуват на ротационен принцип. **Някои от интервюираните членове на комитети в периода 2014-2020 г., избрани на този принцип (предимно от НПО), споделят, че им е трудно да се изказват от името на другите организации, които представляват, тъй като не винаги могат да бъдат сигурни, че тези организации споделят тяхното мнение.**

Втората основна причина за критиките е **дисбалансът**. Държавните служители формират абсолютно мнозинство в комитетите за наблюдение. Така, на практика, **е невъзможно да се гласува решение, което не е подкрепено от държавата**. Някои респонденти от **неправителствени организации споделят, че смятат участието си в комитетите през периода 2014-2020 г. за безсмислено**, тъй като присъствието им само потвърждава решенията на правителството.⁴⁰ Неправителствените организации смятат още, че **представителите на ЕК** (наблюдатели без право на глас) в тези комитети **са най-ценната им подкрепа**, тъй като **правителството обикновено се съгласява с това, което ЕК предлага**.

Внимателен поглед в съставите на комитетите за наблюдение на всички програми показва, че **много от членовете на комитетите се повтарят в рамките на различните програми**. Това от една страна е разбираемо, тъй като нормативно е определен съставът на комитетите, а участващите органи и организации понякога нямат ресурс да покрият участие във всички програми. Но от друга страна това ограничава кръга от хора, които взимат решения за

³⁸ Министерски съвет, [ПМС № 302 от 29.09.2022 г. за създаване на комитети за наблюдение на Споразумението за партньорство на Република България и на програмите, съфинансирани от ЕФСУ, за програмен период 2021 – 2027 г.](#), в сила от 1 август 2023 г., чл. 15.

³⁹ Министерски съвет, [ПМС № 302 от 29.09.2022 г. за създаване на комитети за наблюдение на Споразумението за партньорство на Република България и на програмите, съфинансирани от ЕФСУ, за програмен период 2021 – 2027 г.](#), в сила от 1 август 2023 г., Приложение II.

⁴⁰ Например Doichinova, M., [The role of national bodies with a human rights remit in ensuring fundamental rights compliance of EU funds: FRANET national research in Bulgaria](#), 19 December 2023, CSO 1, участници в Национална диагностична кръгла маса. Икономическият и социален съвет на Република България към Народното събрание е на същото мнение, както се вижда от Икономически и социален съвет на Република България, [Становище на тема: Споразумението за партньорство и програмите към него за програмен период 2021- 2027 г.](#), май 2021 г., стр. 5.

реализиране на европейското финансиране в различни сфери. Наблюдават се и различни практики и по отношение на резервните членове (хората, които заместват титулярните членове, когато те са възпрепятствани). Някои членове имат по трима заместници (например Програма „Развитие на човешките ресурси“) докато в други програми няма излъчени дори титулярни членове (напр. представител на Регионален съвет за развитие на Северен централен район в програмата „Конкурентоспособност и иновации в предприятията“).

Освен това, според всички участници в проучването, на практика **съставът на комитетите за наблюдение** (както в предходния, така и в новия цикъл на финансиране) **до голяма степен повтаря състава на тематичните работни групи за планиране на програмите.**⁴¹

С началото на програмния период 2021-2027 г. и във връзка с чл. 69 (7) от Регламента за общоприложимите разпоредби, според който държавите трябва да въведат механизми, чрез които да гарантират **ефективното разглеждане на жалби във връзка с фондовете**, комитетите за наблюдение получават нова функция – да разглеждат информация за случаите на несъответствие на подкрепяните от съответната програма операции с ХОПЕС или с КПХУ, както и за жалби относно неспазване на ХОПЕС или КПХУ, подадени при условията и по реда на законодателството на Република България.⁴²

Според *Насоките за прилагане на Хартата на ЕС (ХОПЕС)*⁴³, управляващият орган трябва да е наясно със случаите на неспазване на ХОПЕС, свързани с фондовете на ЕС. Той трябва да поддържа актуална систематизирана информация за тях. Тази информация трябва да се докладва на комитета за наблюдение на съответната програма, включително:

- брой на установените случаи на неспазване на ХОПЕС в резултат на стъпките за проверка;
- текущ статус на установените случаи на неспазване на ХОПЕС;
- засегнати права, произтичащи от ХОПЕС;

⁴¹ Например Doichinova, M. [The role of national bodies with a human rights remit in ensuring fundamental rights compliance of EU funds: FRANET national research in Bulgaria](#), 19 December 2023, NFM 1.

⁴² Министерски съвет, [ПМС № 302 от 29.09.2022 г. за създаване на комитети за наблюдение на Споразумението за партньорство на Република България и на програмите, съфинансирани от ЕФСУ, за програмен период 2021 – 2027 г.](#), в сила от 1 август 2023 г., чл. 12, ал. 15.

⁴³ За повече информация вижте [Насоки за прилагане на Хартата на основните права на ЕС](#).

- последствия от неспазване на основните права;
- коригиращи/превантивни/последващи мерки, които трябва да бъдат предприети, за да се гарантира спазването на ХОПЕС и с цел избягване на подобни случаи в бъдеще.

Нарушенията, установени от управляващия орган чрез системата за проверка в рамките на Насоките, преминават процедура на допълнителна проверка и/или корекция, а тези, за които информацията е получена от граждани или други външни източници, се препращат на компетентните органи на национално ниво, изброени в Приложение 3. В този случай органите се канят на заседание на комитета и се обсъждат резултатите от техните действия.

Не е ясно как комитетите изпълняват на практика тази си функция, защото няма данни за докладвани случаи към началото на 2024 г.⁴⁴ Имайки предвид, че комитетите заседават веднъж годишно, тази им функция не се очаква да има друга освен информативна роля. **До януари 2024 г. комитетите на повечето програми са имали по едно заседание, на което са успели да приемат единствено вътрешни правила и кодекси на поведение. Прави впечатление, че тези вътрешни за програмите документи са почти идентични за всички програми.**⁴⁵ Например, вътрешните правила на комитета за наблюдение на програма „Развитие на човешките ресурси“ 2021 - 2027 г.⁴⁶ и на програма „Техническа помощ“⁴⁷ имат идентична структура и сходни разпоредби, като например единодушието при вземане на решения. Вътрешните правила повтарят дословно новата функция на комитетите, а кодексите на поведение не я споменават.

По време на изпълнението, както в предходния, така и в новия програмен период, управляващите органи имат водеща роля в проектирането на

⁴⁴ Има индикации, обаче, че комитетите за наблюдение не асоциират проблеми, срещани при практическата им работа по одобряване на операциите, със задължението си да следят за спазването на основните права. Пример за това е Стенограмата от второто заседание на Комитета за наблюдение на Програма „Развитие на човешките ресурси“, където при обсъждането на процедура „Подкрепа за уязвими семейства“ (т.нар. механизъм SAFE) става дума, че лицата без лични документи са особено уязвими и същевременно нямат възможност да се възползват от помощ по програмата. Този факт, обаче, не се свързва с нарушаване на основните права и няма реакция от комитета. За повече информация вижте [Стенограма от Второ заседание на КН на ПРЧР, 23 ноември 2023 г.](#), стр. 74.

⁴⁵ Например [документите от първото заседание на Програма „Развитие на регионите“](#).

⁴⁶ За повече информация вижте [интернет страницата на програмата](#).

⁴⁷ За повече информация вижте [интернет страницата на програмата](#).

документи за обсъждане със заинтересованите страни, като принципът на работа е по-скоро съгласувателен.

Освен това **някои заинтересовани страни имат по-пряк достъп до процеса на вземане на решения**. Например, през 2014-2020 г. правителството се консултира допълнително с *Националното сдружение на общините в РБ*, синдикатите и организациите на работодателите, както и с национално представителните организации на хората с увреждания,⁴⁸ преди да предложи различни политики, законодателни актове или проекти на оперативни програми. По този начин **тези документи са съобразени в по-голяма степен с нуждите на тези организации, отколкото с обществената полза, както би трябвало да бъде, смятат от неправителствения сектор**.

След като мерките на програмите бъдат одобрени от комитетите, управляващите органи, обявяват покани за участие в процедури за подбор, в които потенциалните бенефициенти се състезават, като подават проектни предложения. Финансирането може да се разпределя и чрез процедури за директно предоставяне, при които определени национални органи могат да бъдат поканени да представят предложения. Управляващите органи извършват авансови, междинни и окончателни плащания въз основа на искане на бенефициента. Преди междинните и окончателни плащания органите ги верифицират, за да потвърдят допустимостта на разходите и наличието на съдържателен и финансов напредък на проекта. Верифицирането се извършва по документи или на място (когато е приложимо).⁴⁹

Съществуват и така наречените **„интегрирани проектни предложения“** (дейност, финансирана в сътрудничество от две или повече програми с различни управляващи органи), които следват нарочни правила за изпълнението им.⁵⁰ Програмите *„Развитие на човешките ресурси“* и *„Развитие на регионите“* (преди ОП *„Региони в растеж“*) изпълняват такава програма

⁴⁸ Тези организации са избрани от Министерския съвет и повечето респонденти ги смятат за „приятелски настроени към правителството“.

⁴⁹ [Закон за управление на средствата от европейските фондове при споделено управление](#) (загл. изм. – ДВ, бр. 51 от 2022 г., в сила от 01.07.2022 г., посл. изм. 8 декември 2023 г.), чл. 60-63.

⁵⁰ [Закон за управление на средствата от европейските фондове при споделено управление](#) (загл. изм. – ДВ, бр. 51 от 2022 г., в сила от 01.07.2022 г., посл. изм. 8 декември 2023 г.).

както в предходния, така и в новия цикъл на финансиране. В рамките на нея Програма „Развитие на човешките ресурси“ е водеща програма, тъй като финансира така наречените „меки мерки“⁵¹ за социално подпомагане на маргинализирани общности, а Програма „Развитие на регионите“ отговаря за изграждането на социална инфраструктура.

Докладът на FRA,⁵² който отразява ситуацията към края на цикъла на финансиране 2014-2020 г. и процеса на подготовка на следващия, се фокусира върху две оперативни програми – ОП „Развитие на човешките ресурси“ (под същото име в настоящия цикъл) и ОП „Региони в растеж“ (понастоящем Програма „Развитие на регионите“). **Тези програми през предходните цикли бяха най-често свързвани с проблеми с основните права.** Те бяха и водещите финансови инструменти на ЕС в **процеса на деинституционализация на децата (вкл. децата с увреждания) и възрастните с увреждания** в България в рамките на вече описаната „интегрирана програма“. Този процес беше свързан с **редица опасения за нарушения на основни права, повдигнати от гражданското общество и от омбудсмана.**⁵³ Освен това някои граждански организации изтъкнаха опасения, че спорните практики, свързани с деинституционализацията, се възприемат за добри и се възпроизвеждат в други области, като изграждането на социални жилища и комплекси.⁵⁴ **Сътрудничеството между двете програми продължава и през новия програмен период.** Затова те са във фокуса и на настоящия доклад.

Този подход позволява да се изследва и връзката между възникването на проблеми с основните права и нивото на информираност на управляващите органи по отношение на правата. Важна разлика между двете програми (и съответно техните управляващи органи) е степента на чувствителност към въпросите, свързани с основните права. Докато *Министерството на труда и*

⁵¹ „Меки мерки“ са всички дейности, които не са свързани със строителство, като образование, обучение на персонала, прилагане на практики, дейности по интегриране и др.

⁵² Doichinova, M., [The role of national bodies with a human rights remit in ensuring fundamental rights compliance of EU funds: FRANET national research in Bulgaria](#), 19 December 2023.

⁵³ Подробен преглед на публикациите, в които се очертават основните проблеми, свързани с процеса на финансиране, е изготвен в процеса на подготовка на доклада на FRA [EU funds: Ensuring compliance with fundamental rights](#), публикуван на 19 ноември 2023 г.

⁵⁴ Например, Doichinova, M., [The role of national bodies with a human rights remit in ensuring fundamental rights compliance of EU funds: FRANET national research in Bulgaria](#), 19 December 2023, CSO 1.

социалната политика отговаря за изготвянето и координирането на политиките за хората с увреждания като част от работата си по прилагане на социалната политика, а министърът на труда и социалната политика е координационен механизъм по член 33, параграф 1 от КПХУ, Министерството на регионалното развитие и благоустройството (МРРБ) управлява инфраструктурни проекти, най-вече на местно равнище, и като цяло не се възприема като да има пресечни точки с основните права.⁵⁵

Структурна особеност на Министерството на регионалното развитие и благоустройството е, че един от неговите отдели съчетава две различни функции – изготвяне на съответните национални политики и функцията по планиране на европейските средства (в ролята си на управляващ орган). Като се има предвид силната връзка между националната политика и фондовете на ЕС, това позволява да се проучи дали тази структурна среда влияе върху спазването на основните права в по-голяма степен, отколкото в министерства, където тези функции се управляват от различни звена.

Според управляващите органи през цикъла 2014-2020 г. **спазването на основните права не е приоритет на нито една от оперативните програми.**⁵⁶ Въпреки че съществуват като хоризонтални принципи, **всички групи респонденти единодушно оценяват спазването им като формално.** Според управляващите органи, в програмата „Развитие на човешките ресурси“, където **основните права** изглеждат най-видими, те са **най-често обсъждани при прилагането на политики, свързани с хората с увреждания и с децата.** Неправителствените организации, а не органът по равнопоставеност, са тези, които са повдигали такива дискусии, показват интервютата.

През настоящия период 2021-2027 г. няма индикации за сериозни промени в начина, по който функционират програмите. Въпреки, че в *Споразумението за партньорство* е записано, че „[и]нвестициите по всички цели на политиката ще

⁵⁵ Според интервюираните от Doichinova, M. [The role of national bodies with a human rights remit in ensuring fundamental rights compliance of EU funds: FRANET national research in Bulgaria](#), 19 December 2023, NFM 3, NFM 4, и CSO 2.

⁵⁶ Например Doichinova, M., [The role of national bodies with a human rights remit in ensuring fundamental rights compliance of EU funds: FRANET national research in Bulgaria](#), 19 December 2023, NFM 1.

гарантират зачитане на основните права и съответствие с Хартата на основните права на Европейския съюз, с хоризонталните принципи за равенство между половете, недискриминация (въз основа на пол, расов или етнически произход, религия или убеждения, увреждане, възраст или сексуална ориентация) и достъпност на всички етапи на програмиране и изпълнение”,⁵⁷ а заместник министър-председателят по еврофондовете вече е утвърдил „Насоки за прилагане на Хартата на основните права на ЕС”,⁵⁸ **остава неясно дали предприетите мерки ефективно отстраняват пречките пред управляващите, наблюдаващите и одитиращите органи да разпознават и ефективно да адресират проблемни за основните права ситуации.** ЦКЗ, като координиращ европейските средства орган, следва да изготвя анализ на ефективността на този механизъм като взема предвид както броя на получените жалби по него, така и външна оценка на способността на органите да разпознават и адресират проблеми с основните права в различните области на финансиране. За да стане това възможно, е необходимо на първо място основните права да са сред приоритетите на ЦКЗ. Както беше споменато по-горе, в рамките на Министерство на финансите остава неясен капацитетът на звеното да поема функции, свързани с основните права.

След като програмите бъдат изчерпани, управляващият орган възлага на външни оценители да анализират тяхната ефективност. Всяка програма има план за оценка, съгласуван с Европейската комисия, в който се посочва какво ще се оценява. По правило, в тези планове се включват само отделни политически инициативи, като например деинституционализацията на деца или мерки за социална икономика, а не се правят оценки на цели програми. Подизпълнителите, извършващи оценките, избират извадка от дейности и ги оценяват по определени критерии, включително хоризонталните условия. Тези оценки се използват като обратна връзка за следващия програмен цикъл. Освен това, всеки управляващ орган публикува годишен доклад за напредъка на програмата, за която отговаря.

3. Ролята на националните институции по правата на човека

⁵⁷ [Споразумение за партньорство](#), стр. 28

⁵⁸ Заместник министър-председател по еврофондовете и министър на финансите, [Заповед № В-105, София 19.07.2022 г.](#)

за осигуряване на спазването на основните права при управление на средства от ЕС

Този раздел прави общ преглед на правомощията и дейността на институциите по правата на човека в България, като изважда на преден план ролята им във връзка с прилагането на европейското финансиране както по време на предходния, така и в настоящия програмен период. Накрая се обръща внимание на предизвикателствата, които органите срещат в тази си роля.

През цикъла 2014-2020 г. **националните органи с компетентност в областта на правата на човека разглеждат жалби, свързани с основните права, в рамките на своите общи механизми за приемане на жалби**. Интервюираните представители на двата органа оценяват броя на тези жалби в контекста на европейските фондове като статистически незначителен. Притесненията, свързани с основните права през цикъла на финансиране 2014-2020 г., описани в официални и неофициални източници, са сходни по брой. Освен опасенията, свързани с процеса на деинституционализация на деца и деца с увреждания, някои от които датират от предходния цикъл 2007-2013 г.,⁵⁹ има и опасения, свързани с ОП „Региони в растеж“, според които изградените по програмата социални жилищни комплекси възпроизвеждат прилагания от деинституционализацията подход на сегрегация. Изграждането на тези комплекси нееднократно е срещало както нежеланието на нуждаещите се хора да се настанят в тях, така и неодобрението на местните общности да ги приемат. По време на интервютата се идентифицира и друг проблем, а именно неравностойният достъп на някои общини до средствата по ОП „Околна среда“, който лишава техните жители от достъп до течаща вода.

В България **има два основни национални органа с компетенции по правата на човека** – националният орган по въпросите на равенството *Комисията за защита от дискриминация (КЗД)* и *омбудсманът на Република България*. И двата служат като механизъм за наблюдение по член 33, параграф 2 от КПУХУ – Съвет за наблюдение, на ротационен принцип.

⁵⁹ Такива са описани в предварителен доклад, послужил за подготовката на доклада на FRA [EU funds: Ensuring compliance with fundamental rights](#), публикуван на 19 декември 2023 г.

Комисията за защита от дискриминация – органът по равнопоставеността в България – е полусъдебен орган, който установява случаи на пряка и непряка дискриминация срещу физически лица и в определени случаи срещу юридически лица.⁶⁰ Той се състои от девет членове (от тях петима се избират от парламента, а четирима се назначават от президента), подпомагани от администрация. Членовете заседават в тричленни и петчленни състави, за да установят дали е налице случай на дискриминация. Освен това Комисията събира доказателства, предлага посредничество, води делата и следи за спазването на принудителните административни мерки, които може да налага. Комисията провежда и аналитични и превантивни дейности съобразно ресурсите си. Международните и неправителствените организации често критикуват системата за борба с дискриминацията в България и конкретно КЗД за необходимостта от засилване на прилагането на националното законодателство в тази област.⁶¹

КЗД е представена във всички органи на фондовете на ЕС, които съветват и вземат решения относно подготовката и изпълнението на всички оперативни програми – тематичните работни групи и комитетите за наблюдение, както в предходния, така и в новия цикъл на финансиране. В това си качество тя има възможност да консултира програмите по отношение на избягването на дискриминация в процесите на финансиране на всички нива. На практика обаче проучването показва, че Комисията не е особено видима и продуктивна в тази си роля. Докато през предходния програмен период някои от интервюираните управляващи органи не са сигурни дали тя присъства в комитетите (например ОП „Региони в растеж“ в предходния цикъл), представителите на неправителствени организации по-скоро смятат, че тя е неактивна⁶² или обезкуражена да се намесва активно (поради това, че е част от малцинството в комитетите за наблюдение).⁶³ **Управляващите органи от своя страна приемат тази пасивност като знак, че са си свършили**

⁶⁰ Закон за защита от дискриминация, 30 септември 2003 г.

⁶¹ Например вижте Български хелзинкски комитет, [Правата на човека в България през 2019 г.](#), 29 юни 2020 г., стр. 87. и Министерски съвет, [План за действие за изпълнение на заключителните препоръки към Република България, отправени от Комитета на ООН за правата на хората с увреждания 2021-2026 г.](#), 12 февруари 2021 г.

⁶² Doichinova, M., [The role of national bodies with a human rights remit in ensuring fundamental rights compliance of EU funds: FRANET national research in Bulgaria](#), 19 December 2023, CSO 2.

⁶³ Doichinova, M., [The role of national bodies with a human rights remit in ensuring fundamental rights compliance of EU funds: FRANET national research in Bulgaria](#), 19 December 2023, CSO 1.

добре работата, следователно Комисията не е имала причина да се намесва.⁶⁴

Интервюираните през 2022 г. представители на КЗД не изглеждаха много добре запознати с процеса на финансиране от ЕС през периода 2014 – 2020 г. и ангажирани да работят за ефективно предотвратяване на дискриминацията в рамките на този процес. Тяхната ангажираност по-скоро изглежда насочена към търсене на възможности КЗД да бъде добавена като бенефициент на средства за дейности по предотвратяване на дискриминацията и насърчаване на равенството. Това става факт през 2023 г., в рамките на новия програмен период, където Комисията е директен бенефициент на проект *„Подобряване на превенцията на дискриминацията на пазара на труда чрез модернизация и укрепване на КЗД“*.⁶⁵ В рамките на проекта КЗД се очаква да 1) укрепи капацитета си по спазване на отключващите условия за съответствие с ХОПЕС и КПХУ и да 2) проведе информационна кампания, с която да запознае работодателите с отключващите условия.⁶⁶

Данните от проучването на FRA за предходния цикъл на финансиране предполагат, че КЗД е изправена и пред вътрешни пречки за ефективна намеса в надзора на фондовете. Първо, деветимата членове на КЗД са разпределени като водещи членове на тематичните работни групи/комитетите за мониторинг на всички програми в съответствие с личните им профили. Това е съпътстваща функция към основната им дейност в КЗД, която те намират за допълнително натоварваща (включително и поради това, че не получават заплащане за нея).⁶⁷ Когато не могат да изпълняват функциите си в комитетите за наблюдение поради други ангажименти/събития, те упълномощават членове на администрацията да присъстват от тяхно име. Това заместване обаче е свързано с неувереност на заместниците да бъдат активни, без да имат потвърждение от страна на титулярите. Така, на практика, ако са намирали за необходимо да се намесят, те е трябвало да обсъдят въпроса с деветчленния

⁶⁴ Doichinova, M., [The role of national bodies with a human rights remit in ensuring fundamental rights compliance of EU funds: FRANET national research in Bulgaria](#), 19 December 2023, NFM 1.

⁶⁵ За повече информация вижте [интернет страницата на КЗД](#).

⁶⁶ Министерство на труда и социална политика, Програма „Развитие на човешките ресурси“, [Първо редовно заседание на Комитета за наблюдение на Програма „Развитие на човешките ресурси“, 27 април 2023 г.: Стенограма](#), стр. 95-98.

⁶⁷ Doichinova, M., [The role of national bodies with a human rights remit in ensuring fundamental rights compliance of EU funds: FRANET national research in Bulgaria](#), 19 December 2023, NHRB 1.

състав на КЗД, който да ги упълномощи.⁶⁸ В резултат на това членовете на КЗД изглежда имат по-голямо влияние в комитетите за наблюдение и поради публичния си имидж, произтичащ от техния статут.⁶⁹

Омбудсманът, от друга страна, е независима национална институция по правата на човека, действащ по правила, определени в нарочен закон.⁷⁰ Институцията е акредитирана и с най-високия статут „А“ на ООН в съответствие с Парижките принципи като Национална институция по правата на човека. Тя наблюдава приложението в България на Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи, ХОПЕС, КПХУ; Конвенцията на ООН за правата на детето, Конвенцията на ООН против изтезанията и други форми на жестоко, нечовешко или унижително отнасяне или наказание и Конвенцията на ООН за премахване на всички форми на дискриминация по отношение на жените. Омбудсманът изпълнява и функциите на Национален превантивен механизъм в съответствие с Факултативния протокол към Конвенцията на ООН против изтезанията и други форми на жестоко, нечовешко или унижително отнасяне или наказание, приет на 18 декември 2002 г.

Омбудсманът (и неговият заместник) се избират от парламента за срок от 5 години. Те работят с механизъм за разглеждане на жалби за нарушаване на права, като посредничат между администрацията и засегнатите лица, и като препоръчват как да се отстранят нарушенията. През 2022 г. 15 189 жалби са били приети от омбудсмана, а 31 900 души са подписали петиции до институцията.⁷¹

До края на периода 2014 – 2020 г. омбудсманът не участва и няма досег с цикъла на финансиране от ЕС. В работата си в рамките на общия механизъм

⁶⁸ Doichinova, M., [The role of national bodies with a human rights remit in ensuring fundamental rights compliance of EU funds: FRANET national research in Bulgaria](#), 19 December 2023, NHRB 2.

⁶⁹ Един от респондентите, интервюиран за проучването на FRA, който е високопоставен държавен служител и преди участието си в комитети е имал професионални контакти с други техни членове, признава, че е използвал тези контакти, за да убеждава в лични срещи останалите членове да гласуват за техните предложения.

⁷⁰ [Закон за Омбудсмана](#), 23 май 2003 г. (посл. изм. 6 октомври 2023 г.).

⁷¹ [Омбудсман на Република България, Годишен доклад за дейността на омбудсмана на Република България през 2022 г., 12 април 2023 г.](#)

за подаване на жалби той разглежда нарушения, свързани с проекти, финансирани от ЕС (касаещи продукти или услуги, създадени със средства на ЕС), но обикновено няма механизъм да установи дали жалбата, която разглежда, е свързана със средства на ЕС или не, тъй като жалбоподателите рядко споделят информация за източника на финансиране на това, срещу което се оплакват. Според институцията това е допълнителна пречка за нейното участие в процеса, в допълнение на липсата на правно основание за участие на омбудсмана в наблюдението и планирането през предходния период.

Като цяло участието на единия от двата национални органа с правомощия в областта на правата на човека във всички комитети за наблюдение/работни групи и изолирането на другия орган е политическо решение, взето в началото на всеки от предишните програмни периоди. Нито един от участниците в изследването обаче не направи предположение какви биха могли да са били основанията за това решение.

С началото на новия програмен период и с въвеждането на хоризонталните отключващи условия, нуждата от привличане на омбудсмана към процеса стана очевидна за управляващите фондовете на ЕС у нас. През 2022 г. Централното координационно звено проведе разговори за това как органът може да се включи в цикъла на финансиране в новия период. В резултат бяха направени промени в подзаконовата уредба,⁷² които да подсиgurят място на представител на институцията в *Комитета за наблюдение на Споразумението за партньорство* и в комитетите за наблюдение на програмите. Участието в последните, обаче, не е императивно, а във всички комитети представителите на институцията участват без право на глас.⁷³

Както през предходния, така и през новия програмен период, съществуват редица **пречки, предизвикателства и възможности за участието на националните органи, отговарящи за правата на човека, в цикъла на**

⁷² Министерски съвет, [ПМС № 302 от 29.09.2022 г. за създаване на комитети за наблюдение на Споразумението за партньорство на Република България и на програмите, съфинансирани от ЕФСУ, за програмен период 2021 – 2027 г.](#), в сила от 1 август 2023 г.

⁷³ Министерски съвет, [ПМС № 302 от 29.09.2022 г. за създаване на комитети за наблюдение на Споразумението за партньорство на Република България и на програмите, съфинансирани от ЕФСУ, за програмен период 2021 – 2027 г.](#), в сила от 1 август 2023 г., чл. 3 и чл. 13, ал. 9.

финансиране.

На първо място, общото схващане на респондентите относно предходния цикъла 2014-2020 г. е, че националните институции по правата на човека не участват активно в процеса на финансиране. Докато за омбудсмана никога не се е предвиждало да участва в който и да е етап, КЗД, въпреки че участва във всички консултативни органи, не изглежда видима и ефективна в тази си роля.

Правилата на *Министерския съвет* за работата на комитетите за наблюдение и тематичните работни групи се посочват като основна пречка за участието на омбудсмана в процеса на управление на фондовете през предходните цикли на финансиране. След промените в подзаконовата рамка това положение се промени, но ролята на институцията остава маргинална заради незадължителния характер на участието ѝ и заради липсата на право на глас в комитетите, в които е включена. Омбудсманът продължава да разглежда жалби от граждани и юридически лица за неспазване на техните права в рамките на законовите ѝ правомощия по подобие на предходния период. Най-значимата от иначе малкото разлики е, че съгласно новите насоки жалбите, свързани с управление на европейски средства, трябва да бъдат обсъждани на заседанията на съответните комитети за наблюдение.

Омбудсманът е добре познат механизъм за разглеждане на жалби и се ползва с авторитета на независим орган, който се занимава с въпроси, свързани с основните права. Този публичен имидж се дължи до голяма степен на активността на настоящия и бившия омбудсман по чувствителни въпроси, като правата на хората с увреждания, достъпа до основни услуги и др., по повод на които те многократно се появяват в медиите и в политическия живот. Органите, отговарящи за управлението на средствата от ЕС, можеха да се възползват от този публичен имидж на омбудсмана, за да популяризират условията, свързани с основните права, и механизмите за тяхното спазване по време на новия цикъл на финансиране. Експертния опит на омбудсмана можеше да бъде от полза при изготвянето на насоките и контролните списъци за ръководителите на програмите, които да следят за спазването на отключващите условия в рамките на новия програмен период. Имайки задълбочени практически познания и опит с разглеждането на жалби, свързани с основни права, институцията можеше да бъде ангажирана и с обучението на управляващите органи и бенефициентите, както и с оценката

на резултатите от програмите.

По отношение на КЗД проучването показва, че антидискриминационният механизъм многократно е критикуван както от неправителствени организации,⁷⁴ така и от международната общност,⁷⁵ която настоява за неговото укрепване. Освен от прекомерното натоварване на членовете на Комисията и недостатъчното финансиране, КЗД е обременена с тромави вътрешни процедури и липса на професионална ангажираност, за да може ефективно да изпълнява ролята си във връзка с мониторинга на цикъла на финансиране.

Друго предизвикателство, идентифицирано единодушно от представителите на неправителствения сектор, е че изпълнителната власт управлява на практика авторитарно процеса на усвояване на средствата от ЕС. Според сектора липсва политическа воля за промяна и на начина, по който функционират консултативните органи – комитетите за наблюдение и тематичните работни групи. Този извод важи не само по отношение на фондовете на ЕС, но и във връзка с общия механизъм за консултации при изготвянето на публични политики изобщо. Въпреки че по закон повечето решения следва да се вземат след обществени консултации или колективно в комитети или работни групи, НПО и правозащитните органи посочват, че властите често възприемат консултациите формално, а консултативните органи са съставени така, че представителите на изпълнителната власт преобладават като брой. По думите на един от интервюираните представители на гражданското общество понастоящем НПО играят ролята на механизъм за потвърждаване на вече взети от правителството решения.⁷⁶ Националните и местните власти очаквано споделят разбирането, че комитетите работят добре в този си вид.⁷⁷

Освен това, на ниво централна власт, **разбирането и осъзнаването на**

⁷⁴ Например вижте Български хелзинкски комитет, [Правата на човека в България през 2019 г.](#), 29 юни 2020 г., стр. 87.

⁷⁵ Министерски съвет, [План за действие за изпълнение на заключителните препоръки към Република България, отправени от Комитета на ООН за правата на хората с увреждания 2021-2026 г.](#), 12 февруари 2021 г.

⁷⁶ Doichinova, M., [The role of national bodies with a human rights remit in ensuring fundamental rights compliance of EU funds: FRANET national research in Bulgaria](#), 19 December 2023, CSO 1.

⁷⁷ Doichinova, M., [The role of national bodies with a human rights remit in ensuring fundamental rights compliance of EU funds: FRANET national research in Bulgaria](#), 19 December 2023, CSO 2; NFM 1; NFM 2.

значението на основните права не е това ниво, на което гражданските организации и правозащитните органи смятат, че трябва да бъде, въпреки че формално основните права са приоритет на национално ниво. Същият извод изглежда валиден и на местно равнище, където общините са основните бенефициенти на средства от ЕС и спазването на основните права в рамките на цикъла 2014-2020 г. до голяма степен е оставено на тяхната преценка. Въпреки че настоящото изследване не се фокусира върху ситуацията на местно ниво, индикации за това се появяват многократно.⁷⁸ Така например местните органи изглежда не признават значението на това да бъдат въведени процедурите за подаване на жалби срещу нарушения на основни права в рамките на новия цикъл и не смятат за необходимо участието на правозащитните органи в цикъла на финансиране.⁷⁹

Според неправителствения сектор, по време на етапа на изпълнение на програмите в предходния цикъл различните механизми за подаване на жалби (както общите като съд и правозащитни органи, така и специфичните в рамките на управляващите органи) в комбинация с липсата на яснота за това към кого трябва да се обръщат хората, установили проблеми с основните права, оставят впечатлението, че процедурите за подаване на жалби не са ефективни.⁸⁰ Националната и местните власти са на противоположното мнение, като смятат, че процедурите функционират добре, а липсата на жалби се дължи на това, че няма проблеми с основните права, които да бъдат докладвани. Освен това ниската обществена осведоменост за това кое на практика представлява нарушение на основно право, както и за това как работят фондовете на ЕС, допълнително намалява възможностите обществеността да използва по-широко този механизъм.

Липсата на координация между различните национални органи, компетентни да разглеждат жалби (Централно координационно звено, одитна служба, управители на фондове, местни органи, институциите за защита на правата на човека, съдилищата и т.н.), също се посочва като

⁷⁸ За повече информация вижте Doichinova, M., [The role of national bodies with a human rights remit in ensuring fundamental rights compliance of EU funds: FRANET national research in Bulgaria](#), 19 December 2023.

⁷⁹ Doichinova, M., [The role of national bodies with a human rights remit in ensuring fundamental rights compliance of EU funds: FRANET national research in Bulgaria](#), 19 December 2023, CSO 2.

⁸⁰ Например вижте Doichinova, M., [The role of national bodies with a human rights remit in ensuring fundamental rights compliance of EU funds: FRANET national research in Bulgaria](#), 19 December 2023, CSO 1.

причина за липсата на информация за това към кого трябва да се обърнат хората в случай на проблем, свързан с основните права. Затова в много случаи засегнатите лица пишат до всички институции, за които знаят, което води до значителни усилия за проучване и определяне на компетентността и препращане на кореспонденцията. Това създава и предпоставки за дублиране на усилията, въпреки че по време на проучването не са установени индикации за това.⁸¹ В началото на новия програмен период беше направен опит този механизъм да бъде оптимизиран с изготвянето на Насоките за прилагане на Хартата на основните права на ЕС, и по-специално с Приложение 3,⁸² което предлага списък на компетентните органи по групи основни права. Не е ясно, обаче, какъв ефект би имала тази оптимизация, без допълнителни усилия обществеността да бъде адекватно информирана за правата си и за механизмите за докладване на потенциалните им нарушения в контекста на европейското финансиране.

Друга пречка е, че **не всички решения на националните институции по правата на човека в рамките на общите механизми за подаване на жалби са задължителни⁸³ и контролът върху тяхното изпълнение не винаги се проследява ефективно.** В този смисъл има нужда от механизъм за изпълнение на техните решения или препоръки, например ако се отнасят до финансови санкции, свързани с достъпа до финансиране от ЕС. Една от предложените възможности е това да стане чрез предоставяне на допълнителни ресурси на органите за извършване на последващ контрол. Вместо това, правителството избра подхода да следи за изпълнението като задължи управляващите органи да регистрират нарушенията и да ги обсъждат публично с релевантните органи на заседания на комитетите за наблюдение. Предстои да стане ясно дали този подход ще е ефективен на практика.

Друга съществена пречка в програмния период 2014-2020 г. е свързана с управляващите органи, които като цяло се справят добре с разглеждането на жалбите до момента, в който трябва да преценят дали потенциалното

⁸¹ Като се има предвид, че омбудсманът получава жалби, чиято връзка със средствата на ЕС е неизвестна, подобна ситуация е много вероятна.

⁸² Утвърдени с: Заместник министър-председател по еврофондовете и министър на финансите, [Заповед № В-105, София 19.07.2022 г.](#) Достъпни онлайн на [Единния информационен портал на Европейските структурни и инвестиционни фондове.](#)

⁸³ Само решенията на КЗД са задължителни по закон, докато омбудсманът може да отправя само препоръки за отстраняване на констатирани нарушения.

нарушение, за което са сезирани, засяга основни права. За повечето от тях се оказва **трудно да установят дали получената жалба представлява нарушение на основни права**, включително и за тези, които управляват „чувствителни към правата“ програми. Това се дължи на факта, че макар да са запознати с Хартата на основните права на ЕС като документ, служителите на управляващите органи намират правата за „абстрактни“⁸⁴ и не могат да ги свържат или разпознаят в реални ситуации. През новия програмен период правителството избра различен подход, като възложи на Централното координационно звено, Дирекция „Права на човека“ в Министерство на външните работи и управляващите органи да изготвят „Контролен лист за проверка на потенциално нарушение на Хартата на основните права на ЕС“,⁸⁵ който да помогне на управляващите органи да разпознаят нарушенията на основни права, включително като им предложи примерни въпроси в помощ на процеса по проверка на действията и документите за съответствие с основните права от ХОПЕС. Тези документи обаче все още не правят връзки между правата и конкретни ситуации, особено в контекста на европейското финансиране, което поставя под въпрос тяхната ефективност да се справят с тази пречка. Все още предстои управляващите органи да потвърдят този извод. В тази връзка щеше да е подходящо в процеса на изготвяне на тези документи да бъдат включени институциите по правата на човека – омбудсманът и КЗД, чиито практически опит с разглеждане на жалби би бил особено полезен както за изготвянето на насоките, така и за провеждане на обучения на представители на управляващите органи.

Липсата на независима оценка на качеството през призмата на защита на основните права се очертава като причина за възпроизвеждането на лоши практики от някои области на политиката в други. Институцията на омбудсмана и КЗД с биха могли да се включат в бъдещ анализ на качеството на постигнатото с помощта на фондовете на ЕС от гледна точка на основните права. В тази връзка в докладите следва да се анализира как финансирането от ЕС е променило живота на хората, а не да се разглеждат само количествени показатели, както например при деинституционализацията или социалните

⁸⁴ Doichinova, M., [The role of national bodies with a human rights remit in ensuring fundamental rights compliance of EU funds: FRANET national research in Bulgaria](#), 19 December 2023, CSO 2, NFM 1.

⁸⁵ Приложение 2 към Насоките за прилагане на Хартата на основните права на ЕС, достъпни онлайн на [Единния информационен портал на Европейските структурни и инвестиционни фондове](#).

жилища. В същото време респондентите смятат, че хората, участвали в изготвянето на политиките (или програмите), не трябва да могат да участват и в тяхната оценка. В този смисъл, като орган подходящ за извършване на такива оценки най-често се споменава омбудсманът, тъй като той е независима институция и притежава необходимия аналитичен капацитет, което са двете характеристики за оценителите, посочени като най-важни според повечето респонденти, участвали в проучването.

4. Критични фактори за успех

В този раздел са изведени факторите, които биха спомогнали за по-ефективно участие на Институцията на омбудсмана и КЗД, като два органа по правата на човека, в дейностите, финансирани с европейски средства, по време на програмния период 2021 – 2027 г. Те са предложение от различни участници в предходното проучване на FRA и не винаги се споделят от другите участници. В случаите, когато има различие в мненията, това е отбелязано.

Различните групи респонденти като цяло се различават в оценката си за това **на кои етапи двата органа биха се включили най-ефективно**. Общото схващане на представителите на неправителствени организации е, че участието на органите би било най-продуктивно по време на фазите на планиране и оценка на програмните периоди. На етапа на планиране двата органа биха могли да направят преглед на планираното и да предотвратят предварително мащабни нарушения на основните права (като в случая с деинституционализацията). Омбудсманът, разполагащ с институционален аналитичен капацитет и богат опит в разглеждането на жалби, свързани с основните права, би могъл да извършва оценки на програмите или да преглежда такива оценки от гледна точка на основните права, така че да не се допуска възпроизвеждане на едни и същи проблеми в следващите цикли на финансиране. От друга страна, КЗД подчертава значението на кампаниите за повишаване на осведомеността и антидискриминационното обучение сред управляващите органи на фондовете и бенефициентите като превантивна мярка. Управляващите органи и местните власти са по-скоро скептични по отношение на положителния ефект, който подобно участие би могло да има върху спазването на основните права, тъй като според тях механизмите, въведени в цикъла 2014-2020 г., са достатъчна гаранция. В новия програмен период омбудсманът остана изключен от фазата на планиране, а в комитетите

за наблюдение може да участва без право на глас. КЗД, от своя страна, успя отчасти да реализира своята представа за успех с получаването на финансиране по програма „Развитие на човешките ресурси“ за провеждане на подобна кампания, но сред ограничена целева група. Към началото на 2024 г. няма информация за проведени обучения на управляващите органи и бенефициентите по въпроси, свързани с основните права.

Един от факторите за успех, който изглежда има положителен ефект, е свързан със **структурите на управляващите органи**. Той се изразява в тясната връзка между процеса на формиране на националната политика и приоритетите, описани във финансираните от ЕС програми. Подходът, при който функциите по управление на средствата и формиране на политики са в рамките на едно и също звено (на министерството), изглежда работи добре, тъй като освен тясната връзка между двете функции, поуците, извлечени от цикъла на финансиране от ЕС, могат по-пряко да доведат до промени в политиката, когато това е необходимо. Такъв е случаят с Министерството на регионалното развитие и благоустройството, което получи „предупреждение“ от общественото неодобрение на проектите си за социални жилища (и от последвалия одитен доклад) и промени принципа на формиране на политиката от „отгоре надолу“ към такъв с водеща роля на общности.

Както управляващите органи, така и националните институции по правата на човека, изтъкват необходимостта от по-конкретни насоки от страна на Европейската комисия за това какво да се следи, когато се проверява за спазването на хоризонталните условия през новия цикъл на финансиране. Въпреки вече разработените наръчници и контролни списъци относно спазването на ХОПЕС и КПХУ, многократно се споменава **необходимостта от практическо обучение** за това как тези инструменти да се прилагат на практика.

Управляващите органи следва да разполагат с **по-подробни и задълбочени познания за основните права**, за да могат да определят кои аспекти от работата им могат да бъдат свързани с нарушения на основните права, както и да могат да разпознават такива нарушения сред жалбите, които получават. Според участниците в кръглата маса за национална диагностика, проведена в рамките на предходното проучване на FRA, националните органи с компетентност в областта на правата на човека могат да провеждат обучения

в това отношение.⁸⁶ Представителите на управляващите органи на фондовете също посочват необходимостта от такива обучения, тъй като признават, че за тях основните права са абстрактно понятие и те не знаят как тези права се отнасят към конкретните дейности, с които се сблъскват в ежедневната си работа.

Съставите на комитетите за наблюдение следваше да бъдат така определени, че да има плурализъм на мненията и **достатъчно възможности за изслушване на представителите на неправителствения сектор и правозащитните органи**. Това можеше да се постигне например чрез прилагане на принципа на „златната акция“, при който национална институция по правата на човека и/или равенството да има право на вето.⁸⁷ Други участници смятат, че ролята на органите в комитетите, каквато е в момента, следва да се засили, като те участват по-активно в дискусиите.⁸⁸ Тесният експертен опит на тези органи би им позволил да добавят стойност към тези дискусии. Въпреки че промени в състава на вече определените комитети е възможен, за такива промени има нужда от политическа воля.

Процедурите и механизмите за подаване на жалби, особено след нововъведенията през новия цикъл на финансиране, трябва да бъдат достъпни и добре разгласени, за да се избегне подаването на жалби до няколко институции едновременно. Трябва да има още по-ясно разписани указания, които да показват къде трябва да стигне всяка жалба за нарушаване на основни права.

Националните институции по правата на човека следва да бъдат включени в цикъла на финансиране от ЕС в рамките на ясно разписан механизъм, който следва да гарантира ефективното им функциониране. Това означава, че са нужни както **финансови и човешки ресурси** за поемането на тези функции, така и **набор от (вътрешни) правила**, които да позволят ефективното използване на тези ресурси. Такъв механизъм следва да дефинира ролите на

⁸⁶ Doichinova, M., [The role of national bodies with a human rights remit in ensuring fundamental rights compliance of EU funds: FRANET national research in Bulgaria](#), 19 December 2023, стр. 21.

⁸⁷ Doichinova, M., [The role of national bodies with a human rights remit in ensuring fundamental rights compliance of EU funds: FRANET national research in Bulgaria](#), 19 December 2023, CSO 1.

⁸⁸ Doichinova, M., [The role of national bodies with a human rights remit in ensuring fundamental rights compliance of EU funds: FRANET national research in Bulgaria](#), 19 December 2023, CSO 3.

участващите лица, за да се избегне проблема, свързан с представителството, какъвто се наблюдаваше при КЗД по време на предходния програмен период (описано в предходния раздел). Някои респонденти предлагат създаването на **специализирани звена** в рамките на тези органи, които да работят основно по въпросите, свързани с фондовете на ЕС, включително мониторинг, разглеждане на жалби, анализ и оценка, и т.н. Служителите в подобни специализирани звена ще се нуждаят от допълнително обучение за това как функционират фондовете в България.⁸⁹ Двата органа намират различни начини за получаване на подкрепа за повишаване на капацитета си по отношение на спазване на основните права в контекста на европейското финансиране. Докато КЗД получи финансиране от програма „Развитие на човешките ресурси“, омбудсманът се ангажира с обучения в рамките на Норвежкия финансов механизъм, включително в рамките на проекта, по който е изготвен настоящият доклад.

Не на последно място, финансирането от ЕС следва да подлежи на **независима оценка**.⁹⁰ Няколко респондента посочват омбудсмана като особено подходящ за тази функция. Националните институции по правата на човека биха могли алтернативно да преглеждат оценките на програмите през призмата на основните права и да добавят препоръки въз основа на своите наблюдения, смятат други респонденти.⁹¹ Във всеки случай е важно оценителите да не са участвали в нито един от предишните етапи на цикъла на финансиране. Експерти или организации, които са участвали в тематичните работни групи или комитетите за наблюдение, не следва да имат право да извършват оценка. Освен това оценките не трябва да бъдат количествени и частични, каквито според някои респонденти те предимно са,⁹² а да извършват цялостен качествен анализ на това как средствата са променили живота на хората. Този подход ще даде възможност за по-ефективно насочване на средствата през следващите цикли на финансиране.

⁸⁹ Например вижте Doichinova, M., [The role of national bodies with a human rights remit in ensuring fundamental rights compliance of EU funds: FRANET national research in Bulgaria](#), 19 December 2023, NHRB 3.

⁹⁰ Doichinova, M., [The role of national bodies with a human rights remit in ensuring fundamental rights compliance of EU funds: FRANET national research in Bulgaria](#), 19 December 2023, CSO 1; CSO 3.

⁹¹ Doichinova, M., [The role of national bodies with a human rights remit in ensuring fundamental rights compliance of EU funds: FRANET national research in Bulgaria](#), 19 December 2023, NFM 1.

⁹² Например вижте Doichinova, M., [The role of national bodies with a human rights remit in ensuring fundamental rights compliance of EU funds: FRANET national research in Bulgaria](#), 19 December 2023, CSO 1.

Управляващите органи на фондовете смятат, че критериите за оценка (част от програмите) са определени в Споразумението за партньорство и в самите програми така, че те сключват договори с експерти за извършване на оценки по строги критерии, които са предмет на споразумение между правителството и Европейската комисия.

Националните институции по правата на човека следва да засилят и работата си на местно равнище. Това следва да бъде по-скоро под формата на кампании за повишаване на осведомеността, тъй като резултатите от проучванията показват, че осведомеността за основните права на местно равнище е ниска, а самите местни власти не признават необходимостта от участие на институциите по правата на човека в процеса на прилагане на средствата от ЕС.

5. Заключение

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.⁹³

В контекста на нарастващото значение на фондовете на ЕС за националната икономика, достъпът на юридически лица, както и на публични институции (като преки бенефициенти или в рамките на състезателни процедури) до тези ресурси се превърна в много по-голям приоритет за управляващите органи в сравнение с основните права на крайните потребители. В резултат на това и в съчетание с недостатъчното ниво на осведоменост за основните права в България,⁹⁴ националните (както и местните) органи по-скоро гледат

⁹³ Ганев, П., [Новият бюджет за инвестиции на държавата](#). Институт за пазарна икономика, 8 април 2022 г.

⁹⁴ По [данни на Евробарометър от 2019 г.](#) 46 % от българите са чували за Хартата на основните права на ЕС. Въпреки че е близо до средното ниво за ЕС, слабата осведоменост в съчетание с ниските нива на докладване (например вижте FRA, BNSI, CSD, [Key Indicators for Social Inclusion and Fundamental Rights](#)

формално на хоризонталните отключващи условия, свързани със зачитането и защитата на основните права (също както на предварителните условия през предходния цикъл 2014-2020 г.).

Процесът на определяне на приоритетите на националната политика и прилагането им на практика с подкрепата на фондовете на ЕС беше силно централизиран през предходния програмен период. Той на практика беше от изключителната компетентност на правителството, а консултациите в рамките на този процес се възприемат като механизми за потвърждаване на вече взетите решения. В новия 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. В традиционно централизираните структури в България хората на средни и по-ниски управленски позиции предпочитат да се придържат стриктно към правилата, вместо да вземат решения според конкретните ситуации. Вероятно затова повечето от интервюираните държавни служители не са в състояние (или се въздържат) да споделят лични виждания или да препоръчват нови подходи, а дори и да идентифицират нужди в това отношение.

В този контекст Европейската комисия би могла да посочи по-конкретни насоки за това какво може да се възприеме като нарушение или проблем,

[in Bulgaria](#), 21 November 2021) правят проблемите, свързани с основните права, невидими за публичните органи.

свързан с основните права, в контекста на тематичните области на програмите за финансиране и какъв би бил най-ефикасният механизъм за наблюдение на спазването на Хартата на ЕС и КПХУ на етапа на изпълнение на програмите, смятат много от респондентите от националните органи.

И двата национални органа с компетенции в областта на правата на човека имат ограничена роля в цикъла на финансиране от ЕС по свои собствени причини – недостатъчен капацитет за ефективно изпълнение на законоустановената им роля, както е например при КЗД, или ограничено участие в процеса на работа на фондовете, както е например при омбудсмана. Министерският съвет⁹⁵ вече предприе стъпки за реформиране на механизмите за работа на програмите, като ги съобрази до известна степен с хоризонталните изисквания на Регламента за общоприложимите разпоредби. Предстои да се разбере дали предприетите мерки ще бъдат достатъчно ефективни за изпълняване на поетите ангажменти.

В периода между двата цикъла на финансиране двата национални органа с правомощия в областта на основните права виждаха бъдещата си роля по-скоро като консултативна, преди всичко във връзка със спазването на основните права на етапа на подготовка на програмите, за да се предотвратят сериозни нарушения. Това означава те да участват ефективно и продуктивно в тематичните работни групи за разработване на програмите – етап, който в рамките на цикъла 2021-2027 г. вече приключи. На етапа на изпълнение тези органи се възприемат по-скоро като обучители на управляващите органи и бенефициентите, което би позволило на последните да разберат по-добре какви практически последици могат да имат основните права в тематичния контекст на всяка програма. Към началото на 2024 г. няма информация за инициативи, чрез които тези органи да изпълняват тази си роля. 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. Няма

⁹⁵ Заслужава да се отбележи, че в резултат на политическата криза, през изминалите години се смениха няколко правителства, като всяко от тях имаше собствени идеи за това как процесът да функционира най-ефективно.

информация за предприети действия и в тази посока.

Както КЗД, така и омбудсманът, в сътрудничество с информационните центрове за фондовете на ЕС, управлявани от Централното координационно звено, следва да засилят присъствието си на местно равнище, за да могат да достигнат до местните власти и бенефициентите на средствата. Въпреки че КЗД разполага с 23 регионални представители на областно равнище,⁹⁶ те са твърде слабо обезпечени с персонал и не получават достатъчно заплащане, за да могат да постигнат промяна на местно равнище.⁹⁷ В тази връзка всяка форма на тристранно сътрудничество би подпомогнала информираността за правата на местно равнище и би могла да стимулира процеса на подаване на жалби, като определи ясен път, по който да става това.

⁹⁶ За повече информация вижте [интернет страницата на КЗД](#).

⁹⁷ Doichinova, M. [The role of national bodies with a human rights remit in ensuring fundamental rights compliance of EU funds: FRANET national research in Bulgaria](#), 19 December 2023, NHRB 2.

Автор: Мария Дойчинова, анализатор, Център за изследване на демокрацията

Докладът е финансиран по:

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 (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)

Iceland
Liechtenstein
Norway grants



Norway grants