

Iceland
Liechtenstein
Norway grants



Norway grants



EU FUNDS

ENSURING COMPLIANCE WITH FUNDAMENTAL RIGHTS

REPORT



Съдържание

Увод.....	4
Ключови констатации и становища на FRA	5
Възможности за пълноценно участие на органите за основни права.....	7
Становище 1 на FRA	7
Становище 2 на FRA	8
Становище 3 на FRA	8
Изграждайте капацитет и осигурявайте достатъчно ресурси за органите за основните права	9
Становище 4 на FRA	9
Становище 5 на FRA	10
Становище 6 на FRA	10
Становище 7 на FRA	11
Становище 8 на FRA	11
Засилване на прозрачността и достъпността на механизми за подаване на жалби.....	12
Становище 9 на FRA	12
Становище 10 на FRA.....	13
Становище 11 на FRA.....	13
Пътища за подобряване участието на независимите органи за основните права	13
Участие	13
Капацитет и ресурси	14
Жалби и мониторинг.....	15
Въведение	16
Значението на фондовете на Съюза за основните права.....	17
Отключващи условия на Хартата.....	22
Допълнителни разпоредби относно основните права, специфични за отделните фондове	26
Примери за съответствие с Хартата на национално ниво	28
1. Участие.....	30
1.2 Участие в мониторингови комитети	34
1.3 Участие в механизми за оценка	37
1.4 Сътрудничество и координация.....	39
1.5 Участие на независими органи в областта на основните права.....	40
1.6 Капацитет и ресурси на гражданското общество за мониторинг.....	43
1.7 Капацитет и ресурси на независимите органи по въпросите на основните права за наблюдение	44
1.8 Осведоменост за основните права и опит на длъжностните лица в	

администрацията	47
1.9 Капацитет на изпълнителите на проекти	48
1.10 Значение на обучението	49
1.11 Инструменти и насоки за управляващите органи и бенефициерите	50
1.12 Лице за контакт по въпросите, свързани с Хартата и КПХУООН	53
2. Жалби и мониторинг	53
2.1 Правни средства за защита	54
2.2 Жалби до Комисията	55
2.3 Извънсъдебни средства за защита на равнище ЕС и на международно равнище	56
2.4 Жалби на национално равнище	59
Заключение	63
Приложение: Методология	64
Съкращения	67
Бележки под линия	67
За публикацията	77

Увод

Изключително важно е всяко евро от парите на Съюза да се изразходва по начин, който зачита основните права. Всяка година се харчат милиарди евро за създаването на работни места, икономически растеж и устойчиво развитие, като всичко това допринася за огромна положителна промяна в живота на хората.

Независимо от това възникват ситуации, при които фондове на Съюза се използват по такъв начин, че основните права се пренебрегват и дори нарушават. Да вземем един пример: програма за финансиране се използва за целите на образователна инициатива, която води до сегрегиране на училища за ромски деца. В същото време основните права, така, както са залегнали в Хартата на ЕС на основните права, подкрепят приобщаването и равенството; следователно изключването на уязвима група от населението в риск е в абсолютно противоречие с общите ценности, въз основа на които е изграден Европейският съюз. В друг пример фондове на Съюза се използват за жилищно настаняване на хора с увреждания в институционална среда, непригодна за техните нужди. Това очевидно не спомага за упражняване на тяхното право на независим живот в общността.

За да предотврати разходването на средства по начин, който застрашава или пряко нарушава основните права на хората, през 2021 г. ЕС въведе нови изисквания по отношение на фондовете. Тези нови гаранции имат голям потенциал и могат да променят коренно упражняването на правата в цяла Европа.

През последните години беше отделено голямо внимание на въвеждането на изисквания по отношение предоставянето на средства от ЕС, особено в случаи, когато нарушения на върховенството на правото доведоха до спиране на финансирането.

Основните права могат и трябва да бъдат реалност за всеки в ЕС днес. Тези гаранции по отношение на средствата на ЕС са стъпка напред в усилията за постигането на тази реалност. Настоящият доклад разглежда ролята на условията за финансиране за защитата и насърчаването на правата, залегнали в Хартата на ЕС на основните права и Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания.

Докладът изследва и безценната роля на националните институции за правата на човека, националните омбудсмани и националните органи, занимаващи се с въпросите на равното третиране, в търсенето на отговорност от държавите членки при неспазване на основни права.

Осъществяването на този голям потенциал изисква съвместни усилия. Европейската комисия, държавите членки на ЕС и независимите органи за основните права имат важна роля в този процес. Можем да постигнем пълно зачитане на основните права във всички операции, финансирани от ЕС, ако предприемем действия сега. Действията днес могат да доведат до значителна промяна в защитата и насърчаването на най-ценните права.

Майкъл О'Флаерти

Директор

Ключови констатации и становища на FRA

ЕС предоставя финансиране за програми и проекти за инфраструктура, умения и образование, научни изследвания, създаването на работни места и подобряване на здравеопазването. Тези проекти често се изпълняват от научни работници, фермери или публични органи. Средствата са значителни и съставляват над една трета от целия бюджет на ЕС. Така например между 2021 и 2027 г. разходите за политиката на сближаване, които ЕС и държавите членки осигуряват, възлизат на над 529 милиарда евро. Разходите за други фондове значително са се увеличили, включително за инструмента за управление на границите и визовата политика (BMVI) (с 131%), фонд „Вътрешна сигурност“ (ISF) (с 90%) и фонд „Убежище, миграция и интеграция“ (AMIF) (с 43%).

ЕС прилага строги правила по отношение на разходването на средствата. През 2021 г. законодателят на Съюза засили правилата за спазване на основните права. Оттогава изискването разходите да отговарят на определени условия, свързани с основните права, получава все по-голямо обществено внимание.

Тези правила по отношение на основните права са известни като „отключващи условия“, което означава, че съществува изрично изискване за ефективни механизми в изпълнение на задълженията съгласно Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания (КПХУООН) и за гарантиране на съответствие на програмите, които тези фондове регламентират, с Хартата на основните права на Европейския съюз (Хартата). Органите, които управляват фондовете на ЕС, трябва съвместно със съответните партньори, включително органи, представляващи гражданското общество и други участници в областта на основните права, да гарантират надлежно спазване на тези задължения.

Тези правила по отношение на основните права или т. нар. „отключващи условия“, се прилагат за осем фонда на ЕС, изброени по-долу. Те са определени в Регламент (ЕС) 2021/1060 на Европейския парламент и на Съвета от 24 юни 2021 година (**Регламент относно общоприложимите разпоредби**) за програмния период 2021-2027, наричан по-нататък **POP 21-27**.

Настоящия доклад разглежда предизвикателствата в ефективното прилагане на гаранциите за основните права в POP 21-27 чрез участието на партньори, работещи в областта на основните права, в процеса на финансиране. Застъпена е и ролята на независимите органи за основни права и организациите на гражданското общество в областта на основните права в процеса на програмиране, прилагане и мониторинг на средствата на ЕС на национално ниво и ниво ЕС.

Докладът изследва ролята на независимите органи за основни права. Констатациите на изследването засягат и участници от гражданското общество, например организации на гражданското общество, работещи в областта на основните права, които често играят сходна роля за повдигане на въпроси, свързани с основните права. Независимо от това съществува разлика между националните организации за правата на човека (независими институции, създадени със закон в съответствие с Парижките принципи на ООН), органи, занимаващи се с въпросите на равното третиране (публични органи, задължителни по силата на законодателството на Съюза) и представителите на гражданското общество.

По отношение на терминологията, в настоящия доклад се използва изречението „независими органи за основни права“, когато се говори за национални институции за

правата на човека, органи, занимаващи се с въпросите на равното третиране и омбудсмани. Това включва и други независими органи за наблюдение на специфични задължения в областта на правата на човека, както се посочени в чл. 33(2) КПХУ.

За повече информация относно националните институции за правата на човека и тяхната акредитация и мандат, вж. ежегодната актуализация на [FRA](#) от декември 2022 г.

Правото

Ефективно прилагане и изпълнение на Хартата и КПХУООН

Задължението за спазване на Хартата във фондовете на ЕС е изрично предвидено в съответните регламенти. Регламент (ЕС) 2021/1060 на Европейския парламент и на Съвета от 24 юни 2021 г. (Регламент относно общоприложимите разпоредби) постановява общоприложими разпоредби за конкретни фондове на ЕС за програмния период 2021-2027. Те включват отключващи условия за ефективното прилагане и изпълнение на Хартата и за изпълнението и приложението на КПХУООН (вж. [таблица 1](#)). Осемте фонда на ЕС са както следва:

1. [Европейски фонд за регионално развитие](#)
2. [Европейски социален фонд плюс](#)
3. [Кохезионен фонд](#)
4. [Фонд за справедлив преход](#)
5. [Европейски фонд за морско дело, рибарство и аквакултури](#)
6. [Фонд „Убежище, миграция и интеграция“](#)
7. [Фонд „Вътрешна сигурност“](#)
8. [Инструмент за финансова подкрепа за управлението на границите и визовата политика.](#)

Участие на организации в областта на основните права

Държавите членки създават партньорства със съответните органи, представляващи гражданското общество, като „неправителствени организации“ и „субектите, отговарящи за насърчаване на социалното приобщаване, основните права, правата на хората с увреждания, равенството между половете и недискриминацията“ съгласно член 8, параграф 1, буква в) от POP 21-27.

Настоящият доклад се основава на изследване, направено в 12 държави членки: България, Хърватска, Кипър, Естония, Финландия, Франция, Германия, Гърция, Латвия, Полша, Португалия и Словакия. FRA използва документно проучване, национални кръгли маси и полуструктурирани интервюта със съответните участници, проведени през 2022 и 2023 г. (вж. [Методология](#)). Направените констатации се отнасят до три области: участие, капацитет и механизми за подаване на жалби.

Становищата се основават на изследване на FRA за извлечените поуки от POP 14-20 и опита до момента от POP 21-27. Те включват практически предложения как държавите членки да направят отключващите условия, свързани с Хартата и КПХУ по-ефективни. Предлага се и по-активно и пълноценно включване на независимите органи за основни права и съответните организации на гражданското общество.

В допълнение, освен констатациите, са очертани възможности за последващи действия на независимите органи за основни права в подкрепа на този подход.

Възможности за пълноценно участие на органите за основни права

POP 21-27 посочва, че държавите членки следва да организират „всеобхватно“ партньорство с множество участници в обществения живот. Те включват съответните организации, представляващи гражданското общество, като такива, отговарящи за социално включване, основни права, права на хората с увреждания, равенство между половете и недискриминация. Такива партньори трябва да бъдат включени във всички относими фази на процеса, по-специално в целия процес на подготовка, изпълнение и оценка на програмите, съгласно член 8. Член 39 задължава държавите членки да „осигурят балансирано представителство на компетентните си органи, на междинните звена и на представителите на партньорите, посочени в член 8, параграф 1 в рамките на прозрачна процедура“. Съгласно член 2 POP 21-27, междинните звена са публични или частни субекти, за чиито действия отговаря управляващ орган или които изпълняват функции или задачи от името на такъв орган.

Някои организации на гражданското общество и независими органи за основни права участваха като партньори в предходния програмен период (2014-2020). Въпреки това, налице са значителни възможности за насърчаване на броя и обхвата на участващите организации, както в ранния стадий на програмния период, като изготвяне на програмните документи, така и на етап изпълнение, като участие в мониторингови комитети.

Необходими са подобрения и в начина, по който се осъществява участието. Изследването на FRA посочва, че участниците в областта на основните права смятат, че когато са поканени да участват, формата на тяхното участие чрез консултации не им позволява да се ангажират пълноценно в процеса. Често количеството документи, които трябва да се разгледат, е значителен, а сроковете за предоставяне на становище са изключително кратки. Тези участници изтъкват също и доста техническия характер на дискусиите в мониторинговите комитети, което не им позволява лесно да разпознаят ключова информация за оценка на рисковете и възможностите, свързани с основните права.

Включването на независими органи за основни права и специализирани организации на гражданското общество по ефективен и целенасочен начин е възможност да се интегрира измерението на основните права в програмния период и така да се предотвратят нарушения на основните права.

В този контекст са важни регламентите относно конфликт на интереси и стандартите за независимост на националните институции за правата на човека и органите, занимаващи се с въпросите на равенството. Сред тези са препоръка на Комисията (ЕС) 2018/951 от 22 юни 2018 година относно стандартите за органите по въпросите за равенството или Парижките принципи, международни стандарти, уреждащи статута и работата на националните институции за правата на човека.

Становище 1 на FRA

Държавите членки трябва предварително да се консултират с независими органи за основните права и специализирани организации на гражданското общество в процеса на изпълнение на фондовете, обхванати от Регламента за общоприложимите разпоредби, включително по отношение на покани за представяне на предложения и критерии за подбор. За да гарантират включването

на съответните органи и използването на тяхната експертиза, държавите членки трябва да канят независими органи за основните права за рутинно участие в мониторингови комитети, като зачитат техния мандат и независимост. Държавите членки трябва да гарантират ефективна координация, сътрудничество и комуникация на национално ниво между управляващите органи, организациите на гражданското общество и независимите органи за основните права.

Съгласно член 44 POP 21-27, държавата членка или управляващият орган прави оценка на програмите. Оценка обхващат както ефективност, ефикасност и относимост, така и „други приложими критерии, като приобщаване, недискриминация и видимост“. Държавите членки или управляващият орган трябва да осигурява въвеждането на необходимите процедури за „съставяне и събиране на данните, необходими за оценките“.

Без оценки на основните права е трудно да се проследи и доразвие изпълнението на изискванията за основните права, залегнали в POP 21-27 и относимите към основните права цели, заложи в програмите.

Становище 2 на FRA

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

Често не се отделя достатъчно внимание на въвеждането на ясни показатели за оценка на въпросите, свързани с основните права на етапа на програмиране, установява изследването. Това води до липсата на ясни критерии на етапа на оценката на операциите. Така оценката става по-неефективна, защото не са събрани данни за основните права.

Често липсва комуникация и сътрудничество по отношение на основните права между различните участници, ангажирани в програмния период на ЕС, а именно управляващите органи, организациите на гражданското общество и независимите органи за основните права.

Становище 3 на FRA

Европейската комисия трябва активно да насърчава използването на своя Кодекс за партньорство, делегиран регламент от 2013 г., който указва на държавите членки как да прилагат принципа на партньорство на POP 14-20, като насърчават включването на експертизата на независимите органи за основните права и специализираните организации на гражданското общество през целия програмен период.

Изграждайте капацитет и осигурявайте достатъчно ресурси за органите за основните права

Задачите и задълженията, определени в членове 72 и 73 от POP 21-27, изискват управляващите органи да установят и прилагат критерии и процедури за подбор на операции, които са недискриминационни и прозрачни, да гарантират достъпност за хора с увреждания и равенство между половете, като държат сметка за Хартата. За да се изпълни това задължение оптимално, управляващият орган и свързаните програмни органи трябва да са добре обучени и информирани, за да могат да определят тези критерии и да разкриват в самото начало предложения за операции, които нарушават основни права.

В случай че на някой етап в програмния период стане ясно, че дадена операция може да доведе до нарушение на основни права, трябва да се извърши оценка дали да се спре финансирането или да се използват механизми за прекъсване. Ако се установи нарушение, което съставлява нередност, могат да се приложат финансови корекции. Това изисква предварителна експертиза за основните права. В същото време се изисква експертиза за позитивните задължения съгласно международното и европейското право в областта на правата на човека и планове за действие и стратегии. Такава експертиза е необходима, за да се определи потенциала на финансираните със средства на ЕС операции за насърчаване на основните права и да се гарантира, че средствата на ЕС се използват по начин, който има потенциала да допълва политиките за основни права.

Изследването на FRA потвърждава, че е необходимо да се подобри обучението по основните права за служители, работещи в управляващите органи или ангажирани по друг начин в администрирането на средства на ЕС, по-специално на регионално и местно ниво. Така например партньорите възприемат Хартата и КПХУ като доста „абстрактни“ и се затрудняват да прилагат тези инструменти в ежедневната си работа.

Становище 4 на FRA

Държавите членки трябва да гарантират, че служителите, ангажирани с програмирането и изпълнението на средствата, регулирани с POP 21-27, както и бенефициентите, разполагат с достатъчно експертиза, инструменти и експертни съвети, за да изпълнят правилно задължението на държавите членки да прилагат Хартата и КПХУ, включително като се осигури специализирано обучение.

По същия начин получателите на средства на ЕС, т.е. **бенефициерите**, които отговарят за изпълнението на операциите, подкрепени със средства на ЕС, се нуждаят от обучение и насоки как да планират и изпълняват операции по начин, гарантиращ спазване на основните права. Без обучение и насоки, хоризонталното отключващо условие в POP 21-27 може погрешка да не бъде зачетено, като се има предвид, че препратките към основни права в поканите за представяне на предложения често не са достатъчно конкретни, за да бъдат полезни за бенефициерите. Често държавните власти и бенефициерите не се обръщат за съвет или с въпрос във връзка с основните права към независими органи за основните права, тъй като това не е обичайно. Освен това е необходимо да се подобри нивото на контрол за изпълнение на изискванията за основните права в програмите и

финансираните операции, показва изследването. Беше изразена загриженост за съответствие, особено по отношение финансирането на дейности, които удължават или засилват сегрегацията в областта на образованието и резидентната грижа.

Становище 5 на FRA

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

Държавните служители, бенефициерите, организациите на гражданското общество и другите участници често нямат познания за ролите, отговорностите и компетенциите на другите ангажирани участници и институции, показват интервютата и проведените дискусии по време на кръгли маси. Партньорите призовават за по-тясно сътрудничество и координация по отношение на правилното прилагане на Хартата и КПХУ в контекста на фондовете, уредени с Регламента за общоприложимите разпоредби.

Становище 6 на FRA

Европейската комисия трябва да подкрепя държавите членки при изпълнението на техните задължения в областта на основните права съгласно POP 21-27, като координира и/или предоставя обучения и развива насоки за служителите и бенефициерите на ниво ЕС. Тези насоки на свой ред ще послужат за основа на разработваните национални обучителни материали.

Да се работи със средства на ЕС е сложна задача. Фондовете, които се регулират с Регламента за общоприложимите разпоредби, предоставят ресурси в размер на милиарди евро за десетки хиляди проекти за всеки програмен период. Всяка държава членка получава финансиране от множество различни фондове и чрез широко разнообразие от различни програми.

В международни документи като Парижките принципи на ООН за статута на националните институции за правата на човека, принципите на Съвета на Европа относно закрилата и насърчаването на институциите на омбудсмана и препоръката на Европейската комисия относно стандарти за органите по въпросите за равнопоставеността се подчертава, че на независимите органи за основните права трябва да се осигурят необходимите човешки, технически и финансови ресурси, за да изпълняват ефективно задачите си и да упражняват правомощията си. Докладът на FRA от 2020 г. „[Действени и ефективни НИПЧ: предизвикателства, перспективни практики и възможности](#)“ също подчертава това. Докладът призовава ЕС „да обмисли допълнителни възможности за финансиране, за да помогне на НИПЧ да

развият своя експертен капацитет по отношение на прилагането на Хартата на национално равнище. Това може да улесни изпълнението на тяхната роля за подпомагане на държавите членки във връзка с прилагането на Хартата, включително във връзка с разработването на законодателство и политики, а също при използване на европейските структурни и инвестиционни фондове“ (стр. 14).

Ресурсите, предназначени за такива органи, трябва да вземат предвид техните компетенции и задачи. Изследването на FRA и работата по изграждане на капацитета на националните институции за правата на човека, подкрепени от държавите бенефициери на Европейското икономическо пространство (ЕИП) и норвежкия фонд показват, че за момента сравнително малък брой НИПЧ са се ангажирали с мониторинг на средствата по POP на национално ниво. Консултативната роля на такива органи би могла да е изключителна полезна в подготовката, изпълнението и мониторинга. В същото време липсата на ресурси и експертиза относно свързаните със средствата на ЕС процедури пречат подобен ангажимент, показва изследването на FRA.

Становище 7 на FRA

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

За да се осигури ефективното участие на независими органи за основните права и специализирани организации на гражданското общество през целия програмен период, е необходимо да се подсили техния капацитет по отношение на финансови, технически и човешки ресурси. В този смисъл член 36 и 37 от POP 21-27 предвиждат възможност съответните фондове да подкрепят изграждането на капацитет и предприемането на допълнителни действия за осигуряване на техническа помощ. По този начин ще се засили капацитета и ефективността на партньорските организации като независимите органи за основните права. Предоставянето на тези ресурси е възможно и по силата на член 9 от Регламент (ЕС) 2021/1057 на Европейския парламент и на Съвета от 24 юни 2021 г. за създаване на Европейския социален фонд плюс (ЕСФ+) (Регламент ЕСФ+). Тази ключова възможност все още не е използвана в достатъчна степен.

Становище 8 на FRA

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

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

Засилване на прозрачността и достъпността на механизми за подаване на жалби

Съгласно член 69, параграф 7, POP 21-27, държавите членки въвеждат механизми, чрез които да гарантират ефективното разглеждане на жалби във връзка с фондовете, включително такива, засягащи основни права. Жалбите могат да са свързани със спор между потенциални и избрани бенефициери относно предложението за операция или избрана операция, или спор с трета страна относно изпълнението на програмата или операциите. Третите страни могат да включват организации на гражданското общество, работещи в областта на основните права, които възразяват срещу финансирането на операции, които според тях нарушават Хартата и/или КПХУ. Това изисква прозрачен процес на подаване и последващи действия между определените национални органи и потенциалните бенефициери. Съгласно член 69, параграф 7, POP 21-27, държавите членки въвеждат ефективен механизъм за разглеждане на жалби по Хартата и КПХУ.

Становище 9 на FRA

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

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

Изследването показва, че механизмите за разглеждане на жалби често не са достатъчно рекламирани сред съответните партньори и широката общественост. Често липсва и координация между различните ангажирани органи. Ето защо гражданите и организациите не винаги са осведомени за възможността да подадат жалба във връзка с основни права при фондовете, регулирани с POP 21-27.

В допълнение служителите, които разглеждат жалбите, понякога не разполагат с необходимата експертиза в областта на основните права и имат повече опит в разглеждането на жалби, свързани със злоупотреба с финансови средства.

Европейският Омбудсман е дал препоръки в това отношение, включително за засилване правомощията на органите за разглеждане на жалби. По отношение на КПХУ, понастоящем не е възможно гражданите да подават жалби до Комитета за правата на хората с увреждания относно действия или бездействие на ЕС, тъй като ЕС все още не е ратифицирал Факултативния протокол към КПХУ.

В общ план, информацията за управлението на фондовете, особено националните „уредби“ на Хартата в контекста на основни права, не е лесно достъпна.

Становище 10 на FRA

ЕС следва да обмисли ратификация на Факултативния протокол към КПХУ, за да даде възможност на Комитета за правата на хората с увреждания да разглежда оплаквания от (името на) граждани или групи лица, които твърдят, че са жертва на нарушение на КПХУ от страна на ЕС.

Становище 11 на FRA

Европейската комисия е приканена да отдели специално внимание на подобряването на ефективността на отключващото условие на Хартата при оценката и прегледа на POP 21-27 и регламентите, свързани с конкретните фондове. При предстоящия преглед на POP 21-27 през 2027 г. ще бъде полезно да се обмисли да се заздравят принципът на партньорство и да се отрази новата правна среда на нуждите на ЕС в текста. С предстоящото присъединяване на ЕС към Европейската конвенция за правата на човека и почти одобреното присъединяване към Конвенцията на Съвета на Европа за превенция и борба с насилието над жени и домашното насилие, законодателят на Съюза следва да обмисли включването на тези две важни рамки в отключващите условия за следващия програмен период (2028-2034). Това допълнително ще укрепи ролята на основните права в контекста на фондовете на ЕС.

Начини за подобряване участието на независими органи за основните права

Участие

Независимите органи за основните права биха могли:

- да споделят своята експертиза, скорошни констатации, данни и относими доклади на етапа на програмиране, за да гарантират, че средствата на ЕС се използват за ефективното прилагане на основните права, както и да предоставят на властите експертиза в областта на основните права съгласно нуждите през целия програмен период;
- да подпомогнат държавите членки да интегрират основните права в критериите за подбор на проекти, финансирани от ЕС, за да спомогнат за постигането на съответствие с основните права, без да е необходимо да участват в процеса на подбор;
- да участват в съответните мониторингови комитети в качество, което не

компрометираща тяхната независимост (например в качеството на наблюдатели), да предоставят относими данни, свързани с основните права и експертиза на комитета;

- да подпомагат държавите членки в изграждането на система от показатели и в идентифицирането на относими данни за основните права и да споделят добри практики в областта на събирането на данни за основните права;
- да предоставят относими данни, изследвания и други материали на експертите, натоварени с извършването на прегледи и оценки, като разясняват как тези данни се отнасят към системата от показатели и по този начин допринасят за по-добре развити рамки за оценка и оценяване;
- да наблюдават дали прегледите на изпълнението, които се провеждат всяка година, взимат предвид въпроси, свързани с основните права и да проверяват качеството и фокуса на прегледите, за да отправят препоръки за възможно подобрене, както и да обмислят да дадат своя принос и да коментират оценката на програми;
- като част от процеса на оценяване на програми, които държавите членки организират, да провеждат специфични проучвания, например чрез дискусии във фокус групи или изследвания, за да оценят въздействието на средствата на ЕС за основните права и на базата на тези доказателства да отправи препоръки за подобряване изпълнението на програмите.

Капацитет и ресурси

Независимите органи за основните права биха могли:

- да подпомогнат с обучение на служители и бенефициери на средства по РОР, като сами провеждат обучения, подпомагат правителствата в изготвянето на обучения или предлагат модули за обучение на обучители, които запознават властите със съществуващи данни за основните права, констатации и инструменти;
- да разработват или правят преглед на насоки, свързани с основните права, като контролни списъци, наръчници или информационни бюлетени за служители и бенефициери, и да са на разположение да предоставят насоки и съвети в това отношение на служители в администрацията на средствата, които се предоставят от фондовете по РОР, които отговарят за въпросите, свързани с основни права/хоризонталните отключващи условия;
- когато приемат роли в контекста на фондовете по РОР, да напомнят на властите за стандартите, залегнали в задължителни правни актове и актове с незадължителна юридическа сила, съгласно които всяка допълнителна задача, с която биват натоварени независимите органи за основните права, се съпътства с допълнителни ресурси, за да не се компрометират съществуващите отговорности на тези органи;
- да напомнят на държавите членки, че могат да финансират техническа помощ, за да укрепят капацитета на независимите органи за основните права съгласно членове 36 и 37 РОР 21-27 и че подкрепата за такива партньорски организации може да бъде под формата на специфична програма съгласно РОР 21-27.

Жалби и мониторинг

Независимите органи за основните права биха могли:

- да обучат служителите в управляващите органи да разглеждат жалби в съответствие с принципите на основните права;
- да действат като референтни точки за организации на гражданското общество (ОГО), като анализират техния опит, текущи проблеми и оплаквания и отправят съответните препоръки към лицата, отговорни за формирането на политики и/или мониторингови комитети;
- да извършват мониторинг на ефективността, достъпността и независимостта на механизмите за разглеждане на жалби, определени от властите;
- при обсъждането на жалби и нарушения, например в рамките на мониторинговите комитети, да отправят препоръки и да следят за последващи действия, при необходимост, за отстраняване на нарушенията и съблюдаване на Хартата и КПХУООН;
- там, където техният мандат позволява, да действат като механизъм за разглеждане на жалби във връзка с оплаквания, свързани с Хартата или КПХУООН в контекста на фондовете по РОР, ако органите разполагат с достатъчно средства за това.

Въведение

ЕС играе жизненоважна роля за постигането на икономически и социален напредък, както и на други цели на националната политика и политиките на ЕС. С оглед на това и предвид факта, че публичните разходи оказват въздействие на нашите общества, възниква следният въпрос: как може да се гарантира, че тези средства се използват по начин, който насърчава и спазва основните права и не води влошаване или нарушения на тези права? Неотдавнашни регламенти все повече подчертават спазването на основните права, като използването на средства на ЕС се обуславя от съответствието на програмите с Хартата на основните права на Европейския съюз (Хартата).

Настоящият доклад разглежда осемте фонда, обхванати с Регламент (ЕС) 2021/1060 на Европейския парламент и на Съвета от 24 юни 2021 година (Регламент за общоприложимите разпоредби (ROP)) [1]. Докладът не разглежда Регламент (ЕС, Евратом) 2020/2092 на Европейския парламент и на Съвета от 16 декември 2020 година относно общ режим на обвързаност (Регламент относно общ режим на обвързаност). [2] Последният е специфичен инструмент за защита на бюджета на Съюза от нарушения на принципите на правовата държава.

Настоящият доклад разглежда предизвикателствата, свързани с изпълнението и мониторинга на основни права, възникнали през предходния (2014-2020) програмен период и ранните констатации от настоящия период (2021-2027), наричани по-нататък в текста съответно ROP 14-20 и ROP 21-27.

Докладът се фокусира върху ролята на органите за основните права в подкрепа на спазването на основните права. Тези органи включват националните институции за правата на човека, институциите на омбудсмана и органите по въпросите на равнопоставеността, както и независими органи за мониторинг съгласно КПХУ. Докладът също така разглежда настоящата и потенциална роля на организациите на гражданското общество (ОГО), работещи по въпроси, свързани с основни права.

Докладът посочва къде следва да се обърне по-голямо внимание, за да се гарантира, че отключващите условия относно Хартата и КПХУ и ROP 21-27 са изпълнени в пълна степен. Констатациите са изложени в три тематични части: участие, капацитет и механизми за разглеждане на жалби. В доклада се подчертават мерки, които държавите членки и Комисията следва да предприемат, за да гарантират, че тези изисквания са изпълнени. В доклада също така се предлагат действия, които независимите органи за основните права могат да предприемат, за да се ангажират с процеса на финансиране като експерти, за да спомогнат за интегрирането на основните права в управлението на фондовете, уредени с ROP.

Целта на доклада е да очертае съществуващите предизвикателства при изпълнението на изискванията, свързани с основните права, през ROP 14-20 и ROP 21-27 и ефективното участие на работещите в сферата на основните права в процеса на финансиране. Друга цел на доклада е да установи каква роля предвиждат за себе си тези участници и къде според тях те биха могли да бъдат най-ефективни.

Правото

Регламент (ЕС) 2021/1060 на Европейския парламент и на Съвета от 24 юни 2021 година установява следните общоприложими разпоредби за следните осем фонда на Съюза:

1. Европейски фонд за регионално развитие (ЕФРР)
2. Европейски социален фонд плюс (ЕСФ+)
3. Кохезионен фонд
4. Фонд за справедлив преход
5. Европейски фонд за морско дело, рибарство и аквакултури
6. Фонд „Убежище, миграция и интеграция“ (ФУМИ)
7. Фонд „Вътрешна сигурност“ (ФВС)
8. Инструмент за финансова подкрепа за управлението на границите и визовата политика (ИУГВП).

РОР 21-27 е законодателство на Съюза със задължителна юридическа сила, което предвижда условия, при които тези фондове на ЕС се програмират и изразходват. В своята съвкупност тези фондове представляват около една трета от общия бюджет на Съюза.

Средствата по тези фондове се предоставят при споделено управление, което означава, че Европейската комисия и националните власти управляват съвместно процеса на финансиране. РОР се допълва от регламенти за отделните фондове, където се предвиждат специфични за фондовете правила.

РОР 21-27 и регламентите за отделните фондове са пряко приложими в държавите членки. РОР отделя още повече внимание на основните права, като изисква Комисията и държавите членки да гарантират спазването на основните права и съответствие с Хартата при усвояването на фондовете.

РОР 21-27 също изисква да се вземе предвид достъпността за хора с увреждания в целия процес на подготовка и изпълнение на програмите.

Тези задължения предвиждат и създаването на определени „механизми“ в държавите членки, с цел да се гарантира съответствието на програмите.

Това изискване трябва да е изпълнено, за да се възстановят разходите.

Това се нарича хоризонтално отключващо условие на Хартата относно КПХУООН.

Основното задължение е да се гарантира, че държавите членки са отговорни да изпълнят отключващите условия през целия програмен период.

Комисията има задължение да подпомага държавите членки и да извършва мониторинг дали тези отключващи условия са изпълнени.

Значението на фондовете на Съюза за основните права

Средствата, уредени с Регламента за общоприложимите разпоредби, се изразходват за широк кръг от различни операции в области като инфраструктура, умения и образование, научни изследвания, създаване на работни места, подобряване на здравеопазването и много други. Правителствените разходи в ЕС обикновено са в размер на около половината от националния брутен вътрешен продукт (БВП) [3]. В сравнение с тях бюджетът на Съюза е много малък. В същото време, особено в държави членки с БВП на глава от населението под средния размер за Съюза, инвестициите чрез фондове по РОР, могат да достигнат значителни нива. Така например трите най-малки икономики в ЕС - Малта (2022 БВП:

ФОНДОВЕ НА ЕС ГАРАНТИРАНЕ НА СЪОТВЕТСТВИЕТО ИМ С ОСНОВНИТЕ ПРАВА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

€ 16.87 милиарда [4], Кипър (2022 БВП: € 27.7 милиарда [5] и Естония (2022 БВП: € 35.98 милиарда [6] - ще получат през следващите седем години на настоящия програмен период € 417 милиона [7], € 682.4 милиона [8] и € 781 милиона [9] съответно, и то само от ЕФРР и Кохезионния фонд.

Средствата, предназначени за кохезионна политика в настоящия програмен период, възлизат на над 529 милиарда евро, което обхваща средства на държавите членки и на Съюза в рамките на Кохезионния фонд, Европейския социален фонд плюс и Европейския фонд за регионално развитие. Над 350 милиард евро от тези средства са принос на Съюза, като допълнителни 19 милиарда евро се осигуряват от Фонда за справедлив преход. [10] Средствата, предназначени за ЕФРР, са нараснали от € 185 милиарда до € 217 милиарда [11]. Средствата в рамките на ЕСФ (сега ЕСФ+) са нараснали от € 74 милиарда до € 99.3 милиарда в сравнение с предходния програмен период. [12]

Статистическите анализи на Транснационалния институт в Амстердам показват увеличение от 131% за ИУГВП, увеличение от 90 % за ФВС и увеличение от 43% за ФУМИ, въз основа на сравнение между средствата на Съюза, предоставени в настоящия период на финансиране (2021-2027) и предходния период на финансиране (2014-2020). [13]

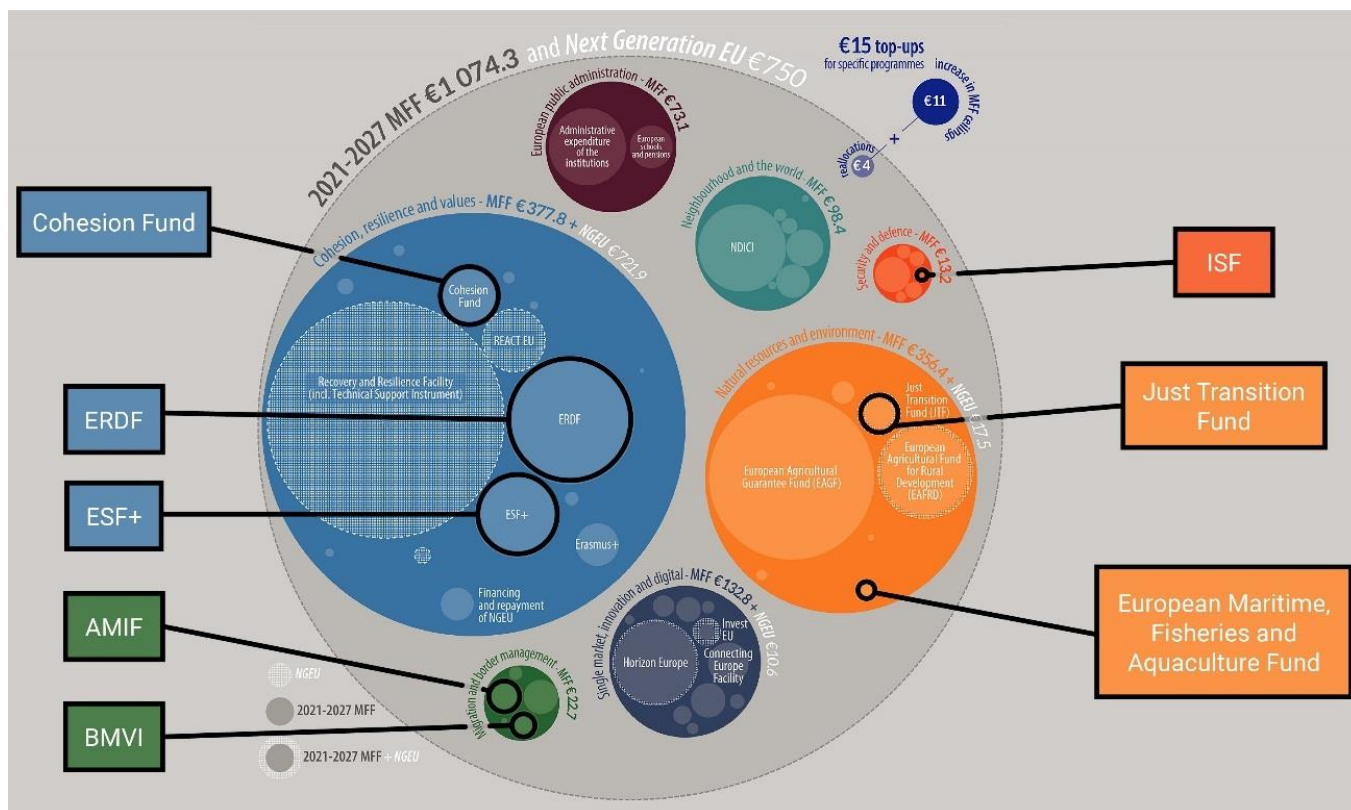
Тези суми, както е показано на фигура 1 по-долу, съставляват значителна част от целия бюджет на Съюза. Това подчертава значението на фондовете, уредени с РОР и начина, по който се използват на национално ниво.

Диаграмата показва различни по размер кръгове за всяка отделна категория от общо седем категории в многогодишната финансова рамка. Всеки кръг представлява една от седемте основни категории разходи. Размерът на кръга отразява бюджета за всяка отделна категория. Вътре във всеки кръг са поместени по-малки кръгове, отразяващи различните фондове, обхванати с Регламента за общоприложимите разпоредби. В най-големия кръг „Сближаване, устойчивост и ценности“ попадат Кохезионният фонд, Европейският фонд за регионално развитие и Европейският социален фонд (плюс). Във втория най-голям кръг „Естествени ресурси и околна среда“ попадат Фондът за справедлив преход и Европейският фонд за морско дело, рибарство и аквакултури. От двата по-малки кръга, единият обхваща категорията „Миграция и управление на границите“ и включва Фонда „Убежище, миграция и интеграция“ и Финансовия инструмент за управление на границите и визовата политика, докато категорията „Сигурност и отбрана“ включва Фонда „Вътрешна сигурност“.

И накрая, средствата на Съюза обхващат широк кръг от дейности и проекти, като за всички тях се изисква съответствие с основните права. За илюстрация, съгласно уебсайта на Комисията, проектите, свързани с политиката на сближаване в периода 2013-2020 г., включват 818 191 финансирани проекта в Италия, 298 890 проекта в Германия, 140 249 проекта в Испания и 103 670 проекта в Полша. [14]

Фигура 1 - Многогодишния бюджет на Съюза за периода 2021-2027 и осемте фонда по РОР

ФОНДОВЕ НА ЕС ГАРАНТИРАНЕ НА СЪОТВЕТСТВИЕТО ИМ С ОСНОВНИТЕ ПРАВА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ



Източник: Служба за изследвания на Европейския парламент (2021), [Многогодишната финансова рамка за периода 2021-2027 и новите собствени ресурси](#), актуализирано изследване от 12 юли 2021 г. (с добавени имена на съответните фондове. Договореният дългосрочен бюджет на ЕС (многогодишната финансова рамка) възлиза на € 1,074.3 милиарда, изразен в цени от 2018 г.

Фондовете, които са уредени с POP 21-27, оказват въздействие върху много и различни аспекти на основните права. Например, области, които попадат в обхвата на законодателството на Съюза, като инвестиции и подкрепа за системите за мониторинг на принудителното връщане съгласно член 8, параграф 6 от Директива 2008/115/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 16 декември 2008 година (Директива за връщането) [15] или финансиране на центрове с достойни условия на живот за лица, търсещи убежище.

И обратното, фондовете могат да се използват в области извън обхвата на законодателството на Съюза, например като се финансират програми за здравеопазване. В някои области фондовете могат сериозно да засегнат основните права, например като се финансира значителна част от процеса на деинституционализация на хората с увреждания.

Фондовете се използват и за насърчаване на политики в съответствие с основните права на национално ниво, като POP 21-27 предвижда отключващи условия по конкретни теми. Така например, съгласно POP 21-27 държавите членки трябва да приемат планове за действие за насърчаване на равенството, включването и участието на ромите и хората с увреждания или такива за борба с бедността, за да им бъдат възстановени съответните разходи от фондовете (POP 2013). [16]

В същото време изразходването на средства от фондовете, уредени с POP, понякога може да повдигне въпроси, свързани с основните права. Така например съществува опасност средства от фондовете да бъдат изразходвани за операции, които пряко финансират незаконното връщане на лица, търсещи убежище. [17]

Друг пример е защитата на данни. Така например, дейности на германската Федерална служба „Полиция“ (*Bundeskriminalamt*, ВКА), свързани с резервационни

ФОНДОВЕ НА ЕС ГАРАНТИРАНЕ НА СЪОТВЕТСТВИЕТО ИМ С ОСНОВНИТЕ ПРАВА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

данни на пътниците, са били щедро финансирани от фонд „Вътрешна сигурност“ през финансовия период 2014-2020 [18], въпреки че подобно финансиране повдига въпроси във връзка с член 7 (зачитане на личния и семейния живот), член 8 (защита на личните данни) и член 45 (свободно движение и пребиваване) от Хартата. [19]

Какви са основните права на Съюза?

Когато ЕС разглежда правата на човека в рамките на своята територия, се говори за „основни права“. Правата на човека са присъщи на всички живи същества, независимо от техния пол, национален или етнически произход, цвят, религия, език или друг статут. Всички ние в еднаква степен имаме право да упражняваме своите човешки права, без дискриминация.

Универсалните права на човека често намират израз и се гарантират под формата на договори, обичайно международно право, общи принципи и други източници на международното право и разбира се - в националното конституционно право. Те задължават правителствата да действат по определени начини или да се въздържат от определени действия, за да насърчат и защитават правата на човека и основните свободи на хората.

Основните права на Съюза са правата на човека, установени в правни източници на Съюза, а именно Хартата и основните принципи на правото на Съюза, така, както са развити от Съда на ЕС. Неотдавна ЕС се присъедини към КПХУООН и Конвенцията на Съвета на Европа за превенция и борба с насилието над жени и домашното насилие (Истанбулската конвенция). ЕС е в процес на присъединяване и към Европейската конвенция за правата на човека, като по този начин интегрира правата, залегнали в тези документи, в правото на Съюза. Хартата и КПХУООН изрично се споменават в регламентите за средствата, които ще бъдат изразходвани в периода 2021-2027 (POP 21- 27).

Организации на гражданското общество в различни държави членки също оспорват използването на средства на ЕС за продължаване процеса на институционализация на хора с увреждания вместо за насърчаване на живот в общността [20]. Те критикуват също така и начина, по който са третирани бежанците в приемни центрове, финансирани от Европейския съюз [21] и използването на средства на ЕС по начини, които задълбочават сегрегацията на ромските общности. [22] За насърчаване на съответствие от страна на държавите членки, бенефициерите (тези, които получават средства от ЕС) и крайните получатели (тези, които в крайна сметка се възползват от финансирането от ЕС, като роми, бежанци или хора с увреждания), са необходими ефективни механизми за предотвратяване на нарушения и финансови корекции, ако такива нарушения се допуснат. Това ще гарантира, че се обръща достатъчно внимание на аспектите, свързани с основните права, които финансираните операции засягат, което ще спомогне за предотвратяването на неволни нарушения.

Въпреки че са извън обхвата на настоящия доклад, член 4 и член 6, параграф 1 от Регламента относно общ режим на обвързаност [23] и Регламент (ЕС) 2021/241 на Европейския парламент и на Съвета от 12 февруари 2021 година (Регламент относно Механизма за възстановяване и устойчивост) [24] също показват връзката между финансиране от ЕС и ценностите, на които се основава Съюзът. В съответствие с член 4, параграф 1 от Регламента относно общ режим на обвързаност, институциите на Съюза предприемат подходящи мерки, когато е установено, че нарушения на принципите на правовата държава в дадена държава членка накърняват или има

сериозна опасност да накърнят достатъчно пряко доброто финансово управление на бюджета на Съюза или защитата на финансовите интереси на Съюза. Комисията трябва да открие процедура съгласно Регламента относно общ режим на обвързаност, ако тези условия са изпълнени и Комисията прецени, че други процедури, предвидени в законодателството на Съюза, не биха позволили да се осигури по-ефективна защита на бюджета на Съюза. Комисията може да предложи, а Съветът да приеме следните мерки за защита на бюджета на Съюза съгласно Регламента относно общ режим на обвързаност: спиране на плащанията и задълженията, прекратяване на плащанията и забрана за нови правни задължения и финансови корекции (член 5 от Регламента относно общ режим на обвързаност).

Съществува връзка и частично припокриване между основните права и принципите на правовата държава. [25] Както Регламента относно общ режим на обвързаност пояснява, „принципите на правовата държава предполагат всички публични правомощия да се упражняват в рамките на ограниченията, установени от закона, в съответствие с ценностите на демокрацията и зачитането на основните права, заложили в Хартата на основните права на Европейския съюз и други приложими инструменти, и под контрола на независими и безпристрастни съдилища“ (съображение 3 от Регламента относно общ режим на обвързаност; вж. също съображение 6 и член 2).

Член 2, буква а) от Регламента относно общ режим на обвързаност съдържа определение на „принципите на правовата държава“ за целите на този регламент. Съгласно това определение, принципите на правовата държава включват принципите на законност, което предполага прозрачен, отчетен, демократичен и плуралистичен законодателен процес; правна сигурност; забрана на произвол от страна на органите на изпълнителната власт; ефективна съдебна защита, включително достъп до правосъдие, от независими и безпристрастни съдилища, също и по отношение на основните права; разделение на властите; и недискриминация и равенство пред закона“.

Механизмът за възстановяване и устойчивост, който се управлява пряко, не съдържа режим на обвързаност с основните права (вж. Регламента относно Механизъм за възстановяване и устойчивост). [26] Той обаче е основан на резултати, което означава, че Комисията възстановява средства на държавите членки, само ако са изпълнени задоволително определени договорени ключови етапи и цели (член 24 от Регламента относно Механизъм за възстановяване и устойчивост). Някои от тези ключови етапи и цели могат да бъдат свързани с мерки в отговор на предизвикателства в областта на основните права.

Целите на политики на Механизма за възстановяване и устойчивост включват социално сближаване, здравеопазване и образование (член 3 от Регламента относно Механизъм за възстановяване и устойчивост), които след това се използват за насърчаване на основни права като правото на образование (член 14 от Хартата) и закрила на здравето (член 35 от Хартата). Препоръките, насочени към конкретни страни, идентифицират предизвикателствата, на които плановете за възстановяване и устойчивост на държавите членки трябва да отговорят (член 18, параграф 4 от Регламента относно Механизъм за възстановяване и устойчивост). Примерите включват подобряване на резултатите на ученици в неравностойно социално икономическо положение и ученици с мигрантски произход в системата на училищното образование [27], подобряване достъпа до и качеството на социалните жилища [28] и насърчаване участието на жените на пазара на труда [29].

Отключващи условия на Хартата

Държавите членки и Европейската комисия трябва да гарантират зачитане на основните права и спазване на Хартата при усвояването на осемте фонда по POP 21-27. Член 9 от POP 21-27 задължава държавите членки и Комисията да интегрират равенство между половете и други форми на равенство. POP 21- 27 също така изисква достъпността за хората с увреждания да се взема под внимание през целия процес на подготовка и изпълнение на програмите (член 9, параграф 3). Тези задължения са изрично отразени в контекста на подбора на операции от страна на управляващите органи (член 73, параграф 1 от POP 21-27).

POP 21-27 значително засилва действието на съответните разпоредби от POP 14-20.

Първо, като запазва изискванията от предходния цикъл за поощряване на равенство между половете, недискриминация и достъпност за хора с увреждания през целия цикъл (член 9, параграфи 2 и 3), регламентът задължава държавите членки „да гарантират зачитане на основните права и спазване на Хартата на основните права на Европейския съюз при усвояването на фондовете“ (член 8, параграф 1, буква в).

Правото

Член 9 от POP 21-27: Хоризонтални принципи

1. При усвояването на фондовете държавите членки и Комисията гарантират зачитането на основните права и спазването на Хартата на основните права на Европейския съюз.
2. Държавите членки и Комисията гарантират, че равенството между мъжете и жените, интегрирането на принципа на равенство между половете и отчитането на социалните аспекти на пола се вземат под внимание и се насърчават през целия процес на подготовка, изпълнение, мониторинг, докладване и оценка на програмите.
3. Държавите членки и Комисията предприемат съответните стъпки, за да предотвратят всякаква дискриминация, основана на пол, расов или етнически произход, религия или вероизповедание, увреждане, възраст или сексуална ориентация, по време на подготовката, изпълнението, мониторинга, докладването и оценката на програмите. По-специално достъпността за хората с увреждания се взема под внимание през целия процес на подготовка и изпълнение на програмите.

Второ, POP 21-27 установява подход на разширено „многостепенно управление“ по отношение на фондовете. Изисква се партньорство с разширен списък участници в сравнение с POP 14-20. Списъкът включва организации, работещи в областта на основните права, като „съответните субекти, представляващи гражданското общество, като например партньорите от областта на околната среда, неправителствените организации и субектите, отговарящи за насърчаване на социалното приобщаване, основните права, правата на хората с увреждания, равенството между половете и недискриминацията“ (член 8, параграф 1, буква в)). Посочва се също така, че кодексът на поведение за партньорство - Делегиран регламент на Комисията от 2014 г. [30] - продължава да се прилага (съображение 14 от POP 21-27).

Правото

Кодекс на поведението за партньорство

Работата в партньорство е отдавна установен принцип при усвояването на фондовете на ЕС. През 2014 г. Комисията издаде регламент относно Европейски кодекс на поведение за партньорство (Делегиран регламент на Комисията (ЕС) № 240/2014) в рамките на европейските структурни и инвестиционни фондове. Този кодекс на поведение се прилага и за настоящия програмен период. Делегираният регламент предвижда, че „избраните партньори следва да бъдат възможно най-представителни за съответните заинтересовани страни“ и че „Процедурите за подбор на партньорите следва да бъдат прозрачни и да отчитат различната институционална и нормативна уредба на държавите членки, както и съответната компетентност на национално и регионално равнище“.

Освен това в член 5 се предвижда:

„1. За да се гарантира прозрачно и ефективно участие на съответните партньори, държавите членки и управляващите органи провеждат консултации със социалните партньори относно процеса и графика на изготвяне на споразумението за партньорство и на програмите, като им предоставят пълна информация за съдържанието на тези документи и за всички изменения по тях.

2. По отношение на консултациите със съответните партньори държавите членки вземат предвид необходимостта от:

а) навременно оповестяване на съответната информация и осигуряване на лесен достъп до нея

б) осигуряване на достатъчно време за партньорите да анализират и представят коментари по основните проектодокументи, както и по проектите на споразумението за партньорство и на програмите;

в) осигуряване на механизми, чрез които партньорите да могат да задават въпроси, да представят своя принос и да получават информация за начина, по който техните предложения са били взети предвид;

г) разпространяване на резултатите от консултациите.“

За да се подобри качеството на партньорствата при усвояването на фондовете на ЕС в цяла Европа и да се споделят добри практики в това отношение, Комисията стартира Европейска общност от практики за партньорство.

Трето, РОР 21-27 въвежда четири „горизонтални отключващи условия“, които държавите членки трябва да изпълнят (посочени в Приложение III от РОР 21-27). Две от тях засягат основни права. Първо, държавите членки трябва да предвидят механизми, за да гарантират, че програмите, подкрепени от фондовете, са в съответствие с Хартата, така наречените „механизми за съответствие с Хартата“. Второ, държавите членки трябва да предвидят механизми, за да гарантират, че политиката за достъпност, законодателството и стандартите са правилно отразени при подготовката и изпълнението на програмите, и че са налице механизми за съобщаване на случаи на несъответствие с Хартата или КПХУ. Използва се изразът „механизми“, за да се позволи на държавите членки да възприемат разнообразни подходи и използват разнообразни инструменти, за да гарантират спазване на Хартата и КПХУ и да създадат механизми за съобщаване във връзка с жалби.

Правото

Отключващи условия

Отключващото условие относно Хартата е установено с член 15 и Приложение III от POP 21-27 и гласи следното:

„Налице са ефективни механизми за гарантиране на спазването на Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“), които включват:

1. Мерки за осигуряване на съответствието на подкрепяните от фондовете програми и тяхното прилагане с приложимите разпоредби на Хартата.
2. Мерки за докладване на мониторинговия комитет за случаите на незачитане на Хартата при подкрепяните от фондовете операции и жалби във връзка с Хартата, подавани в съответствие с механизмите, установени съгласно член 69, параграф 7“.

Отключващото условие относно КПХУООН е установено с член 15 и Приложение III от POP 21-27 и гласи следното:

„Налице е национална рамка за гарантиране на прилагането на КПХУООН, която включва:

1. Общи цели с измерими подцели, събиране на данни и механизми за мониторинг.
2. Мерки, с които да се гарантира, че политиката, законодателството и стандартите относно достъпността са надлежно отразени в подготовката и изпълнението на програмите.
3. Мерки за докладване на мониторинговия комитет за случаите на несъответствие на подкрепяните от фондовете операции с КПХУООН и жалби относно КПХУООН, подадени в съответствие с механизмите съгласно член 69, параграф 7.“

Ако отключващите условия не са изпълнени, Комисията няма да възстанови обявените от държавите членки разходи за целите на подкрепа от програма, финансирана от някой от фондовете, обхванати от POP, докато условията не бъдат изпълнени (член 15 от POP 21-27). Важно е да се отбележи, че това не са предварителни условия, които следва да се изпълнят еднократно. Те трябва да бъдат изпълнени през целия програмен период. В този смисъл хоризонталните отключващи условия са важен стимул за държавите членки да гарантират спазване на съответните основни права.

Таблица 1 по-долу представя сравнение на разликите между условията, наложени през различните периоди на финансиране. Констатациите в доклада се основават на предходния период на финансиране, който започна през 2013 г. и възникващи констатации от настоящия период, който започна през 2021 г.

ФОНДОВЕ НА ЕС ГАРАНТИРАНЕ НА СЪОТВЕТСТВИЕТО ИМ С ОСНОВНИТЕ ПРАВА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

	Предходен период на финансиране (2013 - 2021) (ROP (ЕС) № 1303/2013 (a))	Настоящ период на финансиране (2021 - 2027) (ROP (ЕС) № 2060/2021 (b))
Времеви момент: Към кой момент се проверяват програмите, за да се прецени съответствие с условията	Оценка на предварителните условия при подаването на програми (с) (член 19)	Изискване да са изпълнени „отключващите“ условия през целия програмен период (член 15, параграф 6)
Обхват: материален обхват на предварителните/отключващите условия	Липсва общо предварително условие, свързано с основните права. Някои предварителни условия са относими към основните права, но са ограничени до три сфери: недискриминация, равенство на половете и увреждания (Приложение XI, част 2)	Хоризонталните отключващи условия обхващат всички относими разпоредби на Хартата и КПХУ (Приложение III)
Други важни разпоредби, свързани с основни права	Член 7 задължава държавите членки и Комисията да гарантират насърчаване на равенството между мъжете и жените, да отчитат социалните аспекти на пола, да предприемат подходящи мерки за предотвратяване на дискриминацията и да взимат под внимание достъпността за хората с увреждания.	Член 9 задължава държавите членки и Комисията да гарантират зачитане на цялата Харта при усвояването на фондовете, в допълнение към сходни разпоредби за равенство и недискриминация, така, както са уредени в предходния ROP.

Източник: FRA, 2023.

(a) ROP 14–20 обхваща следните фондове: ЕФРР, ЕСФ, Кохезионния фонд, Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони и Европейския фонд за морско дело и рибарство. ROP 14–20 установява и общоприложими разпоредби относно ЕФРР, ЕСФ, Кохезионния фонд и Европейския фонд за морско дело и рибарство.

(b) ROP 21–27 обхваща следните фондове: ЕСФ+, Кохезионния фонд, ЕФРР, Фонда за справедлив преход и Европейския фонд за морско дело, рибарство и аквакултури. ROP 21–27 установява финансови правила за тези фондове, както и за ФУМИ, ИВС и Инструмента за управление на границите и визовата политика.

(c) Необходимо е да се предприемат подходящи стъпки за предотвратяването на всяка дискриминация не само при подготовката, но и при изпълнението на програмите. По-специално трябва да се вземе предвид достъпността за хората с увреждания през целия период на подготовка и изпълнение на програмите.

ROP 21-27 предвижда и „тематични отключващи условия“, които са приложими за три от фондовете. Някои от тях са свързани с основни права, като изискванията за „повишаване на ефективността и приобщаващия характер на пазарите на труда“ (за ЕФРР), насърчаване на „балансирано участие на половете на пазара на труда“ (за ЕСФ+) и подобряване на „равния достъп до приобщаващи и качествени услуги в областта на образованието, обучението и ученето през целия живот“ (за ЕФРР) (Приложение

IV, цел 4 на политиката 4 от POP 21-27).

Дейност на FRA: отключващото условие относно включване на ромите в Европейския социален фонд плюс - приносът на FRA

Тематичните отключващи условия са ключов елемент на политиката на сближаване за 2021-2027, установени в POP 21-27. Приложение IV от Регламента определя тематичното отключващо условие „Национална стратегическа рамка на политиката за приобщаване на ромите“ като приложимо за специфичната цел на политиката на ЕСФ+ „Насърчаване на социално-икономическата интеграция на маргинализирани общности като ромите“. Това условие е в изпълнение на принцип 20 от европейския стълб на социалните права (достъп до основни услуги) за гарантиране на равно третиране на ромите по отношение на достъпа им до подходящи, несегрегирани жилища и основни услуги, като вода, канализация, енергетика, транспорт, финансови услуги и цифрови съобщения. POP 21-27 посочва четири критерии за изпълнението на това тематично отключващо условие:

1. Мерки за ускоряване на интеграцията на ромите и предотвратяване и премахване на сегрегацията, като се отчитат аспектите, свързани с пола и положението на младите роми, с определени базови и измерими ключови етапи и цели;
2. Механизми за мониторинг, оценка и преглед на мерки за интеграция на ромите;
3. Механизми за интегриране на ромското включване на регионално и местно ниво;
4. Механизми, с които се гарантира, че проектирането, изпълнението, мониторингът и прегледът се провеждат в тясно сътрудничество с ромското гражданско общество и всички други релевантни заинтересовани страни, включително на регионално и местно ниво.

Европейската комисия възложи на FRA да подпомага държавите членки в техните усилия да прилагат това тематично отключващо условие като част от техните усилия за приобщаване на ромите.

FRA разработи и приложи пилотно конкретна рамка от показатели, основани на права, които показват напредъка на държавите членки в прилагането на националните стратегии за приобщаване на ромите. През 2023 г. Комисията (*) припомни на държавите членки, че препоръката на Съвета от 12 март 2021 година относно равенство, приобщаване и участие на ромите (Стратегическа рамка на ЕС за ромите) (**) задължава държавите членки да наблюдават и оценяват изпълнението на националните стратегически рамки. За тази цел те трябва да използват портфолиото от показатели, разработени от FRA, национални ромски точки за контакт, националните статистически служби и Комисията, където това е уместно.

FRA продължава с широкообхватните изследвания на ромски популации (***), за да предостави данни за действителните резултати от тези мерки. Нещо повече, FRA предоставя подкрепа на национални правителства в ЕС, като ги подпомага в изпълнението на съответните механизми за мониторинг.

(*) Европейска комисия (2023), Съобщение от Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите - доклад оценка на националните стратегически рамки за роми на държавите членки, COM(2023) 7 final, Брюксел, 9 януари 2023 г.

(**) Препоръка на Съвета от 12 март 2021 година относно равенство, приобщаване и участие на ромите 2021/C 93/01 (ОВ С 93, 19.3.2021 г., стр. 1).

(***) FRA (Агенция за основните права на Европейския съюз) (2021), изследване за ромите 2021 г.

Допълнителни разпоредби относно основните права, специфични за

отделните фондове

Някои регламенти относно конкретни фондове за програмния период 2021-2027 съдържат допълнителна разпоредби, свързана с основните права. Това засяга главно три области: механизми за разглеждане на жалби, интегриране на специфични нужди, свързани с основните права и партньорства. Така например по отношение на механизмите за разглеждане на жалби Регламент (ЕС) 2021/1057 на Европейския парламент и на Съвета от 24 юни 2021 година (Регламент ЕСФ+) [31] предвижда, че когато Европейската комисия „установи нарушение на Хартата, Комисията взема под внимание тежестта на нарушението при определяне на прилагането на корективни мерки в съответствие с приложимите разпоредби на РОР“. Съображение 31 допълва, че Комисията следва „да направи всичко възможно, за да гарантира, че се извършва своевременна оценка на жалбите [...] и следва да информира жалбоподателя за резултата от оценката“.

По отношение на интегрирането на различни аспекти, свързани с равенството, член 6 от Регламент (ЕС) 2021/1147 на Европейския парламент и на Съвета от 7 юли 2021 година (Регламентът ФУМИ) [32] задължава Европейската комисия и държавите членки „да гарантират интегрирането на свързаните с пола аспекти“, както и че „принципът за равенството между половете и интегрирането на тази проблематика се вземат предвид и се насърчават“ през целия цикъл. Член 4 от Регламент (ЕС) 2021/1149 на Европейския парламент и на Съвета от 7 юли 2021 година (Регламентът ЕСФ) [33] задължава държавите членки „да обръщат особено внимание на предоставянето на помощ и закрила на уязвимите лица, по-конкретно на децата и непридружените малолетни и непълнолетни лица“.

По отношение на партньорствата, член 4 от Регламента ФУМИ предвижда задължително участие на „национални институции в областта на правата на човека и органи по въпросите на равенството“ (наред с други). Трябва да се отбележи и друга разлика: единствено за ФУМИ и Инструмента за управление на границите и визовата политика, законодателството на Съюза предвижда задължителни консултации с FRA „своевременно и на ранен етап в разработването на програмите на държавите членки“. Това вече е факт (вж. следващото каре за дейност на FRA) [34]. Докато допълнителните разпоредби относно интегриране и разглеждане на жалби просто отразяват съществуващи задължения, то процедурните разпоредби за задължителни консултации на етап одобрение на националните програми са нововъведение и би могло да се включат и в други регламенти, свързани с фондовете.

FRA извършва преглед на националните програми

Съгласно член 16, параграф 4 от Регламента ФУМИ и член 13, параграф 4 от Регламент (ЕС) 2021/1148 на Европейския парламент и на Съвета от 7 юли 2021 година (Регламентът относно управлението на границите и визовата политика) Европейската комисия се обръща към FRA с молба да извърши преглед на всички национални програми, изготвени за тези фондове в началото на програмния период 2021-2027.

FRA подчерта въпросите, свързани с основни права, които будят загриженост, както и необходимостта да се спазва както относимата съдебна практика, така и препоръките на националните институции за правата на човека, институциите на омбудсмана и ОГО. Повтарящите се въпроси в програмите са свързани с необходимостта да се подобрят процедурите за принудително връщане, задържане, предоставяне на убежище и граничен контрол с оглед съответствие с основните права, например като се гарантира достъп до правна помощ или използване на алтернативи на задържането. FRA също така подчертава необходимостта да се включи обучение по основни права при създаването на нови информационни системи в областта на свободата, сигурността и правосъдието.

Източник: FRA, 2023 (документът не е публично достъпен).

Примери за съответствие с Хартата на национално ниво

Както споменахме във въведението, съгласно Приложение III на POP 21-27, държавите членки трябва да предвидят механизми за съответствие с Хартата, за да гарантират съответствие на програмите и тяхното изпълнение с Хартата и да гарантират, че подготовката и изпълнението на програмите правилно отразяват политиката, законодателството и стандартите за достъпност. Освен това, държавите членки трябва да изградят механизми за докладване на мониторинговите комитети за подадени жалби и случаи на несъответствие с Хартата и КПХУ. В този раздел представяме някои примери за национални механизми.

В Италия в управляващите органи на различните фондове е назначена точка за контакт, която е отговорна да наблюдава спазването на Хартата през програмния период. Точката за контакт е включена в обучителна програма с цел да се подсили експертизата на лицето за основните права, по-специално най-относимите аспекти по отношение на програмирането и усвояването на фондове [35]. Точката за контакт също така разглежда жалби и където е уместно - ангажира съответните органи, за да преценят какви коригиращи мерки следва да се предприемат. Всяко лице може да подаде жалба във връзка с нарушения на Хартата, като използва онлайн формуляр, който е достъпен на уебсайтовете на различните фондове [36]. Управляващите органи докладват на мониторинговия комитет най-малко веднъж годишно за регистрирани жалби и изхода от разглеждането им [37]. Тези механизми са приложими за всички програми, обхванати от POP 21-27 в Италия.

В Словения, подобно на Италия, управляващият орган назначава едно или повече лица, които отговарят за събиране на информация, свързана с жалби за несъответствия с Хартата или КПХУ и докладват за тях на мониторинговия комитет [38]. Освен това е създадена работна група за координиране прилагането на Хартата и КПХУ в рамките на програмата за европейска политика на сближаване, която се състои от представители на различни министерства, националния орган по

въпросите на равенството и националния омбудсман за правата на човека. Работната група действа като консултативен орган и участва в разглеждането на жалби [39].

Няколко държави членки предоставят обучения за служителите на управляващите органи с цел да гарантират спазване на Хартата през целия програмен период. В някои държави членки, като **Естония и Ирландия, се предоставят обучения и за междинните звена и бенефициерите**. Междинното звено е публичен или частен субект, за чиито действия отговаря управляващ орган или който изпълнява функции или задачи от името на такъв орган (член 2, параграф 8 POP) [40]. Обученията често се разработват съвместно с експерти, като представители на националните институции за правата на човека и органите по въпросите на равенството.

Някои държави членки са публикували насоки за основните права във връзка с фондовете, уредени с POP. Така например, в Ирландия Комисията за права на човека и равенство е разработила наръчник в сътрудничество с различни публични органи, ангажирани в процеса на финансиране от ЕС [41]. По сходен начин министерството, отговарящо за средствата на ЕС в Румъния, е издало наръчник за правните задължения, свързани с основните права съгласно POP 21-27 [42].

Правото

Член 8 от POP 21-27: Партньорство и многостепенно управление

POP 21-27 призовава към партньорство, което е всеобхватно, ефективно и хоризонтално.

Първо, член 8, параграф 1 от POP 21-27 задължава държавите членки да организират „всеобхватно“ партньорство с различни представители в обществото, тоест със „съответните субекти, представляващи гражданското общество“, наред с други, „като партньорите от областта на околната среда, неправителствените организации и субектите, отговарящи за насърчаване на социалното приобщаване, основните права, правата на хората с увреждания, равенството между половете и недискриминацията“.

Второ, съгласно POP 21-27 тези партньори трябва да бъдат включени във всички относими фази на процеса, а именно „в целия процес на подготовка, изпълнение и оценка на програмите, включително чрез участие в мониторингови комитети в съответствие с член 39“.

Трето, съгласно регламента тези партньорства имат за цел ефективност, както е видно от изискването Комисията поне веднъж годишно да провежда консултации с организациите, представляващи партньорите на равнището на Съюза (член 8, параграф 5) и от изискването държавите членки „да разпределят, когато е целесъобразно, подходящ процент от идващите от фондовете ресурси за изграждане на административния капацитет на социалните партньори и организациите на гражданското общество“ (член 8, параграф 2).

Тези партньорства трябва да се осъществяват „в съответствие с принципа на многостепенно управление и с подход „отдолу нагоре“. Това често се обозначава като „принцип на партньорство“.

Други държави членки са разработили контролни списъци за основните права. Тези списъци се прилагат, например, при изготвянето на условия за финансиране за различните програми, покани за представяне на предложения, подбор на операции, които да се финансират, мониторинг и/или преглед на окончателни доклади. Някои държави членки използват насоките на Комисията относно Хартата и Европейските

структурни и инвестиционни фондове (ЕСИФ), публикувани през 2016 г. [43]

В Кипър националният орган за правата на човека активно участва в качеството на консултант при изготвянето на програми. Комисарят, отговарящ за администрацията и защитата на правата на човека, предоставя писмени насоки и съвети на управляващия орган/междинното звено и ако се установи вероятно нарушение на програмите във връзка с някоя разпоредба, Комисарят може да даде предложения за привеждане на програмите в съответствие с разпоредбите на Хартата. [44]

1. Участие

Организациите, работещи в сферата на основните права, са формално включени в процеса на финансиране, но разполагат с малко възможности да повлияят на решенията, които се взимат относно фондовете.

През предходния програмен период независимите органи за основните права и ОГО бяха изправени пред предизвикателства, свързани с тяхното участие в процеса на финансиране, като липса на възможности за участие и неефективно участие, въпреки изискванията в регламента за участие (вж. карето с правната уредба).

Принципът на партньорство в POP 21-27 пояснява, че националните власти следва да черпят от експертизата на организациите, работещи в сферата на основните права, от самото начало на процеса. През различните фази на програмния период възникват разнообразни предизвикателства, свързани с участието, които са разгледани по-долу.

Програмният период на ЕС може да се раздели на пет различни фази. Фигура 2 показва потенциалните възможности за намеса и участие на независимите органи за основните права в този процес.

На диаграмата графично е представена многогодишната финансова рамка на ЕС. Потенциалните входни точки за органи в областта на човешките права или ОГО за предоставяне на консултации, мониторинг или застъпничество с оглед на правомощията им са по време на етапите на планиране, изпълнение и програмиране.

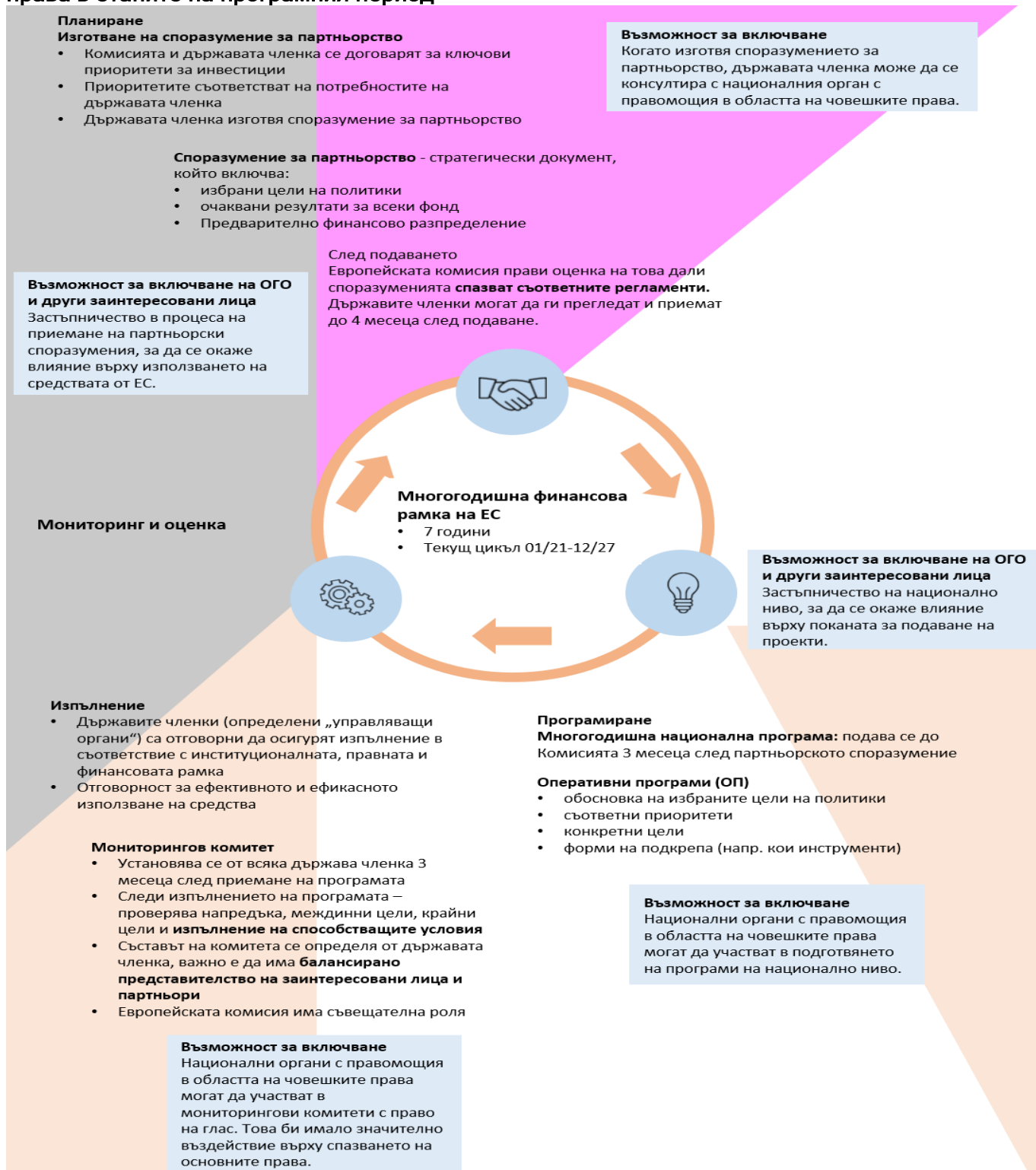
На етапа на планиране възможностите за включване има, когато дадена държава членка се консултира с националния орган в областта на правата на човека при изготвянето на споразумението за партньорство и в хода на застъпничество по време на процеса на приемане на споразуменията за партньорство, за да се окаже влияние върху използването на средства от ЕС.

На етапа на изпълнение входните точки са когато националните органи в областта на правата на човека могат да участват в мониторингови комитети с право на глас.

На етапа на програмиране възможност за включване има при застъпничество на национално ниво, за да се окаже влияние върху поканите за предложения и проекти, както и ако националните органи в областта на човешките права участват в изготвянето на програми на национално ниво.

ФОНДОВЕ НА ЕС ГАРАНТИРАНЕ НА СЪОТВЕТСТВИЕТО ИМ С ОСНОВНИТЕ ПРАВА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

Фигура 2 - Възможности за намеса и участие на независими органи в областта на основните права в етапите на програмния период



Източник: Европейски център за социална политика и изследвания (2023).

1.1 Участие в ранните етапи на програмния период

Една от цялостните констатации е, че независимите органи в областта на основните права и ОГО следва да участват на по-ранни етапи от програмния период. Както се

отбелязва в доклад на Европейската мрежа на органите по въпросите на равенството (Equinet), участието в мониторингови комитети „като цяло е единственият начин, по който органите по въпросите на равенството се ангажират с Европейските структурни и инвестиционни фондове. Това отразява едно ограничено разбиране за партньорство от страна на управляващите органи, тъй като органите по въпросите на равенството трябва да имат възможност да участват на всеки етап“ [45].

Според представител на Комисията ранното включване на ОГО и независими органи в областта на основните права ще помогне да се осигури тяхното участие и на по-късни етапи от програмния период. Те може да бъдат мотивирани да проверяват какво става с приноса им и биха били по-информирани относно въпросите, свързани със средствата, за които се прилага POP и възможностите, които те носят [46].

Изследванията потвърждават, че участието на представители на сектора на основните права на ранни етапи има решаващо значение за ефективното интегриране на свързани с основните права съображения в процеса на финансиране [47]. Техните експертни познания и доклади по основните права може да бъдат използвани в процеса на програмиране и да осветлят приоритетите на политики и инвестиции.

Въз основа на предходния програмнен период участниците в проучванията на FRA смятат, че подготвителният етап е този, в който представителите на сектора на основните права трябва да участват най-пряко и в който могат да дадат най-значим принос. Както отбелязва представител на португалски орган по въпросите на равенството, „критичният етап е етапът на политически преговори, защото там започва всичко. Нещо като да задвижите влак. Когато вече се движи, е по-трудно да правите отклонения“ [48].

Същото важи и за програмния период. Един от интервюираните споделя: „Със сигурност програмирането е най-подходящото време за оказване на влияние, защото в момента, в който програмата бъде приета и утвърдена в Брюксел и от [управляващия] орган, вече няма голяма възможност някой да каже, че тя може да не отговаря на основни права“ [49].

От друга страна обаче, налице са предизвикателства пред осигуряването на подходящо участие на ранни етапи на независими органи в областта на основните права и на ОГО, които са специалисти по основни права.

На първо място, управляващият орган невинаги кани за участие представители на сектора на основните права [50]. На следващо място, заявките за членство в работни групи при програмирането невинаги биват приети.

Така например, в Хърватия молбата на омбудсмана да участва в работни групи е била отхвърлена. [51] Участниците от Хърватия се обединяват около мнението, че обхватът на ангажираните организации невинаги е толкова широк, колкото би следвало да бъде, като съответните организации невинаги са изцяло интегрирани в процеса на консултации относно споразумението за партньорство или програмирането [52]. Правителството на Хърватия подчертава, че по неговите програми са проведени консултации. [53]

На следващо място, във Финландия и Португалия представители на ОГО и на независими органи в областта на основните права изтъкват, че често с тях не се провеждат консултации и те не участват в работни групи при изготвянето на споразумението за партньорство или в органите, които отговарят за подготовката на програмите [54]. Съответните органи също може да преценят да не участват; така

например, комисарят по прилагането и защитата на човешките права в Кипър взема решение да не участва в подготвителните етапи, за да запази своята независимост. Вж. повече за въпроса за независимостта и участието на независими органи в областта на основните права в работата със средства на ЕС в [раздел 1.5](#) [55].

На второ място, дори и когато участват, представителите на сектора на основните права може да не бъдат взети предвид [56]. Консултациите на ранни етапи невинаги са значими. Има вариант да липсва възможност да се споделят коментари или да няма достатъчно време, което води до „козметична обратна връзка“ по споразуменията за партньорство, както описва една ОГО [57].

В Хърватия, въпреки че омбудсманът е поканен да сподели възгледите си малко преди приемането на програмите, липсват значими консултации и достатъчно информация. Недостатъчното време за коментари и само неформалните консултации с представители на сектора на основните права са изведени на преден план и в неотдавнашен документ във връзка с политиките. В него се отбелязва още, че достъпът и качеството на консултациите варират сред различните фондове [58]. Правителството на Хърватия отбелязва, че е провело консултации по програмния документ и че обществеността е била информирана посредством уебсайт за фондовете. [59]

Възможно е да са налице други причини, поради които представители на сектора на основните права не участват на ранни етапи, като понякога самите представители не са склонни да се включват по определени причини. Представител на обединяваща организация на независими органи в областта на основните права отбелязва комбинация от проблеми, свързани с капацитета, независимостта и правомощията [60]. Вж. повече за проблемите, свързани с независимостта и правомощията на независими органи в [раздел 1.5](#). Липсата на капацитет може да препятства ранното включване: представител на ОГО в Естония отбелязва във връзка естонските независими органи: „Не мога да си представя, че министърът или кабинетът на комисаря ще имат време за консултации по всичко това на етапа на планиране“ [61].

Предвид широкия диапазон на въпросите, които може да възникнат при управлението на крайно различните фондове на ЕС, които обхващат области на финансиране от сигурност по границите до социална политика, предизвикателство може да бъде и да се следят новостите и да се взема участие. По думите на представител на ОГО, „мониторингът на ЕСИФ е много сложен и никой не улеснява проверките“ [62]. Друг представител на ОГО изтъква, че „ако не е налице воля от страна на управляващия орган, много може да се скрие в споразумението за партньорство и оперативните програми, а и дори когато има изрични препратки към потенциално проблематични области от гледна точка на основните права, това пак трябва да се открие и проучи“ [63]. Вж. по-широко разглеждане на въпросите, свързани с капацитета на независимите органи в областта на основните права, в [раздел 2.2](#).

Други причини за липсата на участие на независими органи в областта на основните права включват неинформираност от страна на независимите органи или ОГО относно (сериозния) обем фондове, за които става въпрос, което намалява степента, в която отдават приоритет на темата [64]. В допълнение, друг представител на ОГО посочва, че националните институции по правата на човека по традиция се свързват с институции на ООН и следователно са съсредоточени върху инструменти на ООН и на Съвета на Европа, а по-малко върху Хартата и сътрудничеството с ЕС [65]. Това може да означава, че имат по-малко опит с въпроси относно ЕС като приложимостта на Хартата например.

Добра практика

Включване на ОГО при програмиране: Пример от Хърватия

В Хърватия представители на ОГО са включени в работни групи за изготвянето на програмни документи за финансовия период 2021-2027. Избрани са чрез публична покана за номиниране на кандидати за членове и резервни членове на работни групи. След това Съветът за развитие на гражданското общество избира представители, предложени от заинтересовани ОГО. Избрани са до трима членове от ОГО, включително резервни членове, на отделна работна група. Общо са избрани представители в пет работни групи.

Източник: Ombudsperson of the Republic of Croatia (2023), 'The role of national bodies with a human rights remit in ensuring fundamental rights compliance of EU funds', report written in the framework of the FRA project "Supporting National Human Rights Institutions in monitoring fundamental rights and the fundamental rights aspects of the rule of law" (все още не е публично достъпен).

1.2 Участие в мониторингови комитети

Проучванията показват, че е налице както липса на участие и значими консултации с независими органи в областта на основните права и ОГО на етапа на преговори и програмиране, така и липса на участие по-късно в програмния период в някои мониторингови комитети. По-мощното сътрудничество между независими органи в областта на основните права, ОГО и управляващи органи носи потенциал за взаимно учене и споделяне на опит.

Тук могат да се отбележат предизвикателства както във връзка с действителното участие, така и във връзка с полезността и ефективността на реализираното участие.

Участието в мониторингови комитети е ограничено както за органи по въпросите на равенството, така и за ОГО. Сред всички държави членки, само три органа в Хърватия, Финландия и Швеция, които работят и като органи по въпросите на равенството, са участвали в мониторингови комитети през предходния програмен период.

Най-общо интервюираните лица споделят, че по време на предходния програмен период съставът на мониторинговите комитети невинаги е бил толкова широк, колкото би следвало. Така например, някои интервюирани лица споделят, че трябва да се включат повече ОГО, които работят по въпросите на равенството между половете [66].

Във връзка с настоящия цикъл липсват както свързани с правата на човека неправителствени организации, така и неправителствени организации, работещи по въпросите за правата на жените [67].

Правото

Чл. 39 от POP 21-27: Състав на мониторинговия комитет

Относно състава на мониторинговия комитет в POP 21-27 е предвидено:

„1. В рамките на прозрачна процедура всяка държава членка определя състава на мониторинговия комитет и осигурява балансирано представителство на компетентните си органи, на междинните звена и на представителите на партньорите, посочени в член 8, параграф 1.“

Чл. 11 от Европейския кодекс на поведение за партньорство от 2014 г.: Процедурен правилник на мониторинговия комитет

„При изготвянето на процедурния правилник мониторинговите комитети вземат предвид следното:

- а) правото на глас на членовете;
- б) предизвестие за провеждане на заседанията и за предаване на документацията, което по правило е не по-кратко от 10 работни дни;
- в) условията за публикуване на подготвителните документи, представени на мониторинговите комитети, и за достъп до тях;
- г) процедурата за приемане, публикуване и достъп до протоколите от заседанията;
- д) условията за създаването и дейността на работните групи в рамките на мониторинговите комитети;
- е) разпоредбите относно конфликт на интереси за партньори, участващи в мониторинга, оценката и изготвянето на поканите за представяне на предложения;
- ж) условията, принципите и правилата за възстановяване на суми, възможностите за изграждане на капацитет и използването на техническа помощ.“

Респондентите подчертават още предизвикателствата през членовете на мониторингови комитети във връзка с обема на работа. Представители и на ОГО, и на независими органи в областта на основните права отбелязват специализирания технически характер и времеемката работа по средствата от ЕС, с документи с много страници, които трябва да бъдат прегледани, на фона на липсата на капацитет и експертни познания за това [68]. Националната институция по правата на човека в Кипър изтъква, че това може да засегне качеството на обратната връзка и оттук – цялостния мониторинг на средствата [69]. Техническият характер и времеемкостта на работата по средствата от ЕС са присъщи на отговорното разпределение на средствата; за подобряване качеството на мониторинговия процес могат да помогнат специализирани документи, в които е подчертана релевантна информация, адекватни ресурси, инвестиции в модерна дигитална инфраструктура и инструменти, както и обучение [70].

ОГО споменават още и че информацията, предоставяна на участниците в мониторинговия комитет, е твърде абстрактна и обща с оглед провеждане на значим анализ от гледна точка на основните права [71]. Липсата на подробна и насочена конкретно към основните права информация и дискусии може да обясни отчасти защо за участниците в областта на основните права е трудно да се ангажират ефикасно с мониторингови комитети [72] и защо ОГО невинаги отговарят на поканите на управляващи органи на фондове да участват в мониторингови комитети [73].

Що се отнася до качеството на участието, участниците в областта на основните права често смятат, че нямат реално влияние и че срещите не водят до истински дискусии по въпроси, свързани с основните права. Така например, националната институция по правата на човека в Хърватия отбелязва в своя доклад по повод предходния програмен период, че службата на омбудсмана е участвала в два мониторингови комитета в съвещателна роля, но ефективното участие е било препятствано от липсата на дискусии по същество във връзка с основни права [74].

ФОНДОВЕ НА ЕС ГАРАНТИРАНЕ НА СЪОТВЕТСТВИЕТО ИМ С ОСНОВНИТЕ ПРАВА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

По сходен начин ОГО в Латвия смятат, че „сякаш мониторинговият комитет е сформирани заради изисквания в уредбата на ЕС, като дейността е формална, за да се покаже включване на гражданското общество“ [75]. Националната администрация подчертава, че участието в мониторинговия комитет не е ограничено, а зависи от интереса и капацитета на ОГО. Посочва се още, че подобряването на комуникацията и сътрудничеството може да повиши качеството на дискусиите и резултатите в рамките на мониторинговия комитет. [76]

В доклад на Equinet също се подчертава липсата на значимо участие и дискусии, като се посочва, че органите по въпросите на равенството смятат, че влиянието им върху вземаните от мониторинговия комитет решения е ограничено [77]. Един респондент споделя своето впечатление за липса на добавена стойност от участието в работата по средствата от ЕС: „Друг проблем е, че предимствата от участието в процеса са неясни за членовете. Подготовката отнема много време, след което препоръките не се вземат предвид [...] Това е разочароващо [...] Отнема възможностите им да се съсредоточат върху области, в които могат да постигнат въздействие“ [78].

Според представители на ОГО коментарите им по въпроси на основните права често не се взимат изцяло предвид. Представител на ОГО от Естония описва участието в мониторингови комитети на специализирани организации в областта на основните права като „упражнение за отбелязване на изпълнени точки“ [79]. В Латвия някои ОГО споделят, че мнението им се чува и могат да окажат влияние на процесите, докато други описват предимно формален процес, в който ОГО имат усещането за безпомощност [80]. В определени случаи формалността може да се дължат на бюрократична усложненост, но също така може да се каже, че с допълнителни усилия процесът може да бъде ревизиран, за да стане по-достъпен за ОГО.

Обещаваща практика

Очертаване на ключови въпроси за реализирането на ефективни партньорства с гражданското общество: Оценка от Чехия

С оглед осигуряване на ефективно и подобро прилагане на Европейския кодекс на поведение за партньорство, Комитетът по европейски въпроси на Държавния съвет за неправителствените организации в Чехия очертава ключови въпроси в тази връзка и предлага изясняване и обсъждане на редица теми за етапа на оценка на финансовия период 2021-2027, както и за етапите на програмиране и планиране на предстоящия период.

Комитетът отбелязва и че са необходими ясни критерии и насоки за състава на мониторинговите комитети, за да се осигури балансирано представителство на съответните партньори, както и че трябва да има стандартизиран и прозрачен процес на номиниране за мониторинговите комитети на всички програми. Понастоящем практиките са различават между програмите в зависимост от управляващите органи, като няма ясен процес за определяне на релевантни представители на гражданското общество. Подчертава се и осигуряването на ресурси за развиване на капацитета.

Източник: Committee on the EU of the Government Council (2022), 'Implementation of the European code of conduct on partnership in the Czech Republic', meeting presentation, Prague.

Друг отчетен проблем, особено от представители на ОГО, е фактът, че представителите от областта на основните права или нямат права на глас, или предложенията им в мониторингови комитети се отхвърлят с повече гласове от представители на държавни органи, които формират мнозинство [81]. Един респондент от гражданското общество в България, където държавните лица формират абсолютно мнозинство в комитетите, споделя, че „в момента НПО играят ролята на механизми за потвърждаване на държавните решения“ [82].

Налице са и оплаквания, че други видове ОГО, например профсъюзи и работодателски

организации, имат по-голямо влияние от НПО, тъй като с тях правителствата по-често провеждат консултации през програмния период [83]. В доклад на Equinet [84] също се обръща внимание на опасения сред органите по въпросите на равенството, че в мониторинговите комитети доминира икономическата насоченост. Представители на ОГО в Португалия споделят общо опасение, че акцентът е върху финансовото изпълнение на финансираните проекти, а не върху постигането на целите [85].

Като цяло, налице е ясна необходимост от по-голямо участие както на независими органи в областта на основните права, така и на ОГО, специализирани в областта на основните права, за да се гарантира, че те могат да имат значимо участие в работата на мониторинговите комитети. Това участие следва да им даде възможност да участват в ефективно оценяване на спазването на основните права при използването на средства. В допълнение, спазването на основните права е законово изискване, а не въпрос за гласуване в комитет. Опасенията, изразени от ОГО и други, по свързани с основни права въпроси трябва да бъдат разглеждани с необходимото внимание в работата на мониторинговите комитети.

1.3 Участие в механизми за оценка

Следваща област, в която има възможност за участие на специалисти в сферата на основните права, е оценката. Съгласно чл. 44 от POP 21-27, държавата членка или управляващият орган следва да извършва оценки на програмите. В допълнение към оценяването на ефективността, ефикасността, относимостта и съгласуваността, оценките „могат да обхващат и други приложими критерии като приобщаване, недискриминация и видимост“.

Освен оценките, изисквани съгласно чл. 44 от POP 21-27, в чл. 41, ал. 7 е предвидено, че годишни оценки на качеството на изпълнението следва да се провеждат от държавите членки и да се подават до Комисията по отношение на подкрепа от ФУМИ, ФВС и ИУГВП. Съгласно чл. 8 от POP 21-27, който е насочен към партньорството и многостепенното управление, партньорите, посочени в този член, следва да бъдат включени в процеса на оценка на програмите.

Констатациите от оценките могат да помогнат да се осигури по-голяма ефективност на новите дейности в областта на основните права, както и преустановяване на дейности, които нарушават основни права, като те могат да бъдат избегнати при програмиране в бъдеще. Оценките могат също така да установят дейности, които са имали потенциал да насърчават основни права, както и да посочат начини този потенциал да бъде използван в бъдещи дейности. В тази връзка ключово предизвикателство е липсата на подходящо диференцирани данни за попълване на показатели, които да показват положителното въздействие на дейности, насочени към хора в уязвимо положение [86].

В приложения към регламентите за конкретните фондове са предвидени общи показатели в оценките за постигнати резултати и крайни продукти. Тези показатели са полезни, но липсват подходящо диференцирани данни (например по расов или етнически произход, увреждания или сексуална ориентация), за да бъдат попълнени за целия ЕС. Това може да доведе до липса на доказателства за начина на спазване на основните права, тъй като остава неизвестно дали фондовете стигат до целевата аудитория и дали определени категории лица са изключени като бенефициенти [87].

В един от своите скорошни доклади Европейската сметна палата установява, че липсва достатъчно информация за това колко лица с увреждания се възползват от европейско

финансиране и в каква степен. [88] Установено е също, че хоризонталното отключващо условие не играе ролята на инструмент за осигуряване на по-добро насочване на европейското финансиране. [89] От друга страна, проучванията извеждат на преден план и някои положителни инициативи в тази връзка. Така например, в Португалия оценките обхващат и въздействието на основните права [90].

Правото

Чл. 44 от POP 21–27: Оценки от държавите членки

„1. С цел да се подобри качеството на разработване и изпълнение на програмите, държавата членка или управляващият орган прави оценка на програмите въз основа на един или няколко от следните критерии: ефективност, ефикасност, относимост, съгласуваност и добавена стойност от Съюза. Оценките могат да обхващат и други приложими критерии като приобщаване, недискриминация и видимост и могат да включват повече от една програма.

[...]

Държавата членка или управляващият орган осигурява въвеждането на необходимите процедури за съставяне и събиране на данните, необходими за оценките.

[...]”

В чл. 35 от Регламента за създаване на фонд Убежище, миграция и интеграция, чл. 30 от Регламента за създаване на фонд „Вътрешна сигурност“ и чл. 29 от Регламента за създаване на Инструмент за финансова подкрепа за управлението на границите и визовата политика като част от Фонда за интегрирано управление на границите също е отбелязано:

„Годишните доклади за качеството на изпълнението съдържат по-специално информация за:

[...]

(е) изпълнението на приложимите отключващи условия и тяхното прилагане през програмния период, по-специално спазването на основните права. [...]”

В същото време има възможност и за по-голям акцент върху основните права. Така например, в Хърватия в оценка на програма от периода 2014-2020 е установена необходимост от по-добро измерване на въздействието на основните права. [91] В Гърция липсата на дискриминация на база увреждане и достъпността са включени като критерии за избор на дейности, които да бъдат обхванати от програми; от друга страна обаче, действителните резултати не могат да бъдат оценени подходящо поради липсата на механизъм за оценка на базата на действителни резултати [92].

Независими органи в областта на основните права могат да допринесат заедно със ОГО, специализирани в областта на основните права, за провеждането на оценки на програми, като изведат на преден план гледната точка на основните права и предоставят съответни препоръки [93]. За тази цел органите трябва да използват съществуващите показатели - или да предложат допълнителни, за да се оценят програмите от гледна точка на основните права и по-специално спазването на съответните хоризонтални и тематични способстващи условия.

Наличието на отчетност и оценки, които са насочени повече към въздействието, могат да помогнат да се прецени дали на основните права се дава нужния приоритет от гледна точка на ресурси и дали се поставят и постигат цели, свързани с основните права, както и да се разгледа какво е необходимо за подобряване на механизмите за основните права, за да се види в кои области са необходими допълнителни ресурси. В допълнение, участниците в семинара на FRA за гражданското общество през декември 2022 г., подчертават, че ученето едни от други и изграждането и

поддържането на мрежи са важни за заинтересованите лица, ангажирани в мониторинга и оценяването на европейски средства с акценти върху различни теми.

Правото

Чл. 16 от POP 21-27: Рамка за качество на изпълнението

„1. Всяка държава членка определя рамка за качество на изпълнението, за да даде възможност за мониторинг, докладване и оценка на качеството на изпълнението на програмата по времето на изпълнението ѝ и за да допринесе за измерването на общите резултати на фондовете.

Рамката за качество на изпълнението се състои от:

- (а) показатели за краен продукт и за резултат, свързани със специфичните цели, определени в регламентите за отделните фондове и избрани за съответната програма;
- (б) междинни цели, които да бъдат постигнати до края на 2024 г., по отношение на показателите за краен продукт; и
- (в) целеви стойности, които да бъдат постигнати до края на 2029 г., по отношение на показателите за краен продукт и за резултат.“

Чл. 22 от POP 21-27: Съдържание на програмите

„Във всяка програма се излага:

- (г) за всяка специфична цел;
- (ii) показателите за краен продукт и показателите за резултат със съответните междинни цели и целеви стойности.“

Чл. 69 от POP 21-27: Отговорности на държавите членки

„4. Държавите членки гарантират качеството, точността и надеждността на системата за мониторинг и на данните за показателите.“

1.4 Сътрудничество и координация

На национално ниво е констатирано също така, че понякога липсват комуникация и координация в контекста на средствата от ЕС и основните права. Както посочва националната институция по правата на човека в Полша, всички „институции, ангажирани в реализирането на европейски средства трябва да бъдат запознати и да участват активно в осигуряване на спазване на Хартата в своите дейности на всички етапи [...]. Това означава, че общата схема на реализиране на европейски средства трябва да бъде преведена в конкретни механизми и проверки, като се започне с проектирането на финансирането на програми и се стигне до етапа на одобряване на отделни договори и проекти“ [94]. Това е възможно единствено чрез осигуряване на сътрудничество и координация между всички релевантни участници.

Участниците в кръглата маса във Франция подчертават необходимостта от съдействие за дискусии между работещите по проекти и управляващите органи [95]. Участниците в кръглата маса и респондентите във Финландия също подчертават необходимостта от повече дискусии между всички, ангажирани в програмния период, включително независими органи в областта на основните права [96].

Участниците в изследването отбелязват липсата на текуща комуникация между управляващите органи и гражданското общество и независимите органи в областта на основните права, както и липсата на подход чрез участие [97]. Това може да се дължи отчасти на факта, че съответните власти не са запознати с принципа на партньорство, предвиден в POP 21-27. Както става видно в националния контекст, информираността за разпоредбите на POP 21-27 сред съответните участници, включително управляващия орган, понякога е ограничена [98].

Дейност на FRA: Подкрепа за националните институции по правата на човека в мониторинга на основните права и съответните аспекти на върховенството на закона

FRA заедно с националните институции по правата на човека в седем държави членки на ЕС и Европейската мрежа на националните институции по правата на човека (ENNHRI) изпълнява регионален проект в подкрепа на тези институции в мониторинга на основните права и съответните аспекти на върховенството на закона. Проектът се финансира чрез Европейското икономическо пространство (ЕИП) и Норвежкия финансов механизъм, като има за цел да укрепи ролята на националните институции по правата на човека в прилагането на Хартата на национално ниво чрез подкрепа за тези институции в България, Хърватия, Кипър, Латвия, Полша, Словакия и Словения.

Въз основа на проучване на документи и интервюта с експерти националните институции по правата на човека изготвят аналитични доклади относно потенциалната си роля в реализирането на условията за основните права в съответните страни. В допълнение, тези институции разработват насоки за прилагането на новото задължително условие във връзка с Хартата от съответните организации на национално ниво. Въз основа на тези насоки се разработват национални обучителни програми, които се провеждат с ключови заинтересовани лица. Допълнителна информация е налична на уебсайта на проекта.

1.5 Участие на независими органи в областта на основните права

През 2022 г. Европейската мрежа на националните институции по правата на човека (ENNHRI) публикува позиция относно участието в програмния период. В нея се подчертава, че участието на тези институции трябва да бъде единствено със съвещателен характер и че „в съответствие с тяхната независимост в контекста на POP за националните институции по правата на човека е неподходящо да вземат роля, която позволява вземане на решения или гласуване, или да дават „удостоверения за спазване на основните права“ на държавните власти преди реализацията на финансираните от ЕС проекти“ [99]. Позицията на ENNHRI се основава на Парижките принципи на ООН, т.е. набор правила за работата на националните институции по правата на човека [100]. Сходни съображения важат за омбудсманите, които не следва „да се ангажират с политически, административни или професионални дейности, които са несъвместими с тяхната независимост или безпристрастност“ [101], както и за органите по въпросите на равенството, от които също се очаква да бъдат независими [102].

Участието не компрометира непременно независимостта на независимите органи в областта на основните права, но структурен ангажимент с публични власти през програмния период може да компрометира впечатлението за независимостта на институцията. Въздействието на този вид ангажимент върху независимостта на дадена институция трябва да се преценява във всеки отделен случай, като предвид се вземат цялостните правомощия и ролята на въпросната институция.

В проучването на FRA много независими органи в областта на основните права сами повдигат опасения относно независимостта и подчертават необходимостта да се избягва участие при вземането на решения [103]. В някои държави членки като например Кипър, Хърватия, Финландия и Полша независимите органи в областта на основните права участват в мониторингови комитети като наблюдатели единствено със

съвещателна роля (т.е. предоставят съвети, без официално да участват във вземане на решения). Естонската национална институция за правата на човека отклонява покана да стане член на мониторингов комитет, тъй като преценява, че това не съответства на нейната независима роля [104].

От друга страна, в някои държави членки като например Гърция, независими органи в областта на основните права и по-специално Гръцката национална комисия за правата на човека (ГНКПЧ) и омбудсманът стават членове с право на глас на мониторинговия комитет за фонда „Убежище, миграция и интеграция“ за програмния период 2014-2020 по-късно в процеса [105]. За настоящия програмен период Гърция е подписала споразумение за партньорство с ГНКПЧ, в което е предвидено, че органът ще предоставя съвети през програмния период и ще участва в мониторингови комитети [106]. В мониторинговия комитет за фонда „Миграция и вътрешни работи“ са включени ОГО, международни организации, омбудсманът, Националната конфедерация на хората с увреждания и Службата по основни права към Министерството на миграцията и убежището [107].

През предходния програмен период Федералната агенция за борба с дискриминацията (ФАБД) на Германия редовно дава консултации по въпроси, свързани с борбата срещу дискриминацията, но няма официално място в никакъв мониторингов комитет, като дадените от ФАБД препоръки невинаги са вземани предвид. В новия програмен период ролята на ФАБД е укрепена. ФАБД вече има официално място в мониторинговия комитет за ЕСФ+ не само с право на глас, но и с право на вето. Управляващият орган трябва да вземе предвид препоръките на ФАБД [108].

Като цяло, самите независими органи в областта на основните права следва да решат каква роля е подходящо да играят. Тук се появяват различни съображения, включително естеството на работата на тези органи (т.е. в съвещателна роля, а не като част от изпълнителната власт), какво би могло да означава гласуването за или против определени позиции с оглед по-нататъшната им способност да разглеждат независимо жалби срещу тези решения, както и потенциални сблъсъци между възприятието за политическа неутралност и изявления за приоритети при разходване. Не всяка държава членка на ЕС в момента има национална институция по правата на човека или такава, която отговоря изцяло на Парижките принципи, като правомощията на тези органи се различават значително [109]. FRA няколкократно е изразявала позицията, че всички държави членки „следва да имат независими, ефективни и влиятелни национални институции по правата на човека, които спазват Парижките принципи, като осигуряват и насърчават правата на човека и основните права по-ефективно“ [110]. Като цяло се оказва възможно за независими органи в областта на основните права да участват на всеки етап от мониторинговия цикъл, ако съблюдают съответно ниво на съдържаност и базират действията си на принципите на международното право за правата на човека. Би било полезно правителствата да поканят всички такива органи за участие в мониторингови комитети. Така органите ще преценят дали да участват в съответствие с правомощията си на базата на своя анализ и институционална практика. От друга страна, ще им бъде необходим достатъчен капацитет за предприемане на действия, на което ще бъде обърнато внимание в следващия раздел.

Капацитет

Субектите, които работят в областта на основните права, често не разполагат с такъв финансов капацитет или технически опит, че да се включат и да следят ефикасно програмния период. Органите и служителите, които се занимават с управлението на фондовете (т.е. управляващите органи и междинните звена) и бенефициерите (тези,

които получават средствата за реално изпълнение на дейностите), често не разполагат с експертен опит в областта на основните права.

Представителите на независими органи по основните права, ОГО и управляващите органи, с които бяха проведени консултации за настоящия доклад, подчертават необходимостта всички заинтересовани страни, участващи в програмирането, изпълнението, мониторинга и оценката на фондовете, управлявани от Регламента за общоприложимите разпоредби, да преминават непрекъснато обучение по основните права, но също така, когато е необходимо, и по техническите аспекти на финансирането от ЕС [111]. Това би повишило капацитета и би било в съответствие със стратегията на Европейската комисия за засилване на прилагането на Хартата [112].

Като се има предвид, че липсата на експертен опит в тази област се очертава като предизвикателство, би следвало да има високо ниво на сътрудничество и координация между всички участници, включително между държавите членки. Но изглежда, че досега не е имало голям транснационален обмен. Няма достатъчно свидетелства за сътрудничество между държавите членки при разработването на материали за обучение или на насоки по въпроси, свързани с основните права, или по отношение на функционирането на механизмите за защита на основните права.

Във Финландия се допитахме и до представители на независими органи по основните права, и до управляващи органи; те изразяват мнение, че е необходима повече информация директно от Комисията относно изграждането на очаквания по отношение на основните права в зависимост от условията за упражняването има. Те също предлагат да бъдат разработени изрични общи насоки и/или обучение по основните права за всяка от програмите [113]. В същото време обаче е изключително важно тези насоки да бъдат адаптирани към националния контекст, за да се гарантира тяхната приложимост за потребителя.

Стратегията на Европейската комисия за Хартата и фондовете, управлявани от Регламента за общоприложимите разпоредби относно фондовете със споделено управление (POP)

През 2020 г. Комисията прие стратегия за подобряване на прилагането на Хартата, позната като „Стратегия за Хартата“. Стратегията определя посоката на прилагане на Хартата за следващите 10 години. В областта на фондовете, управлявани от POP, Стратегията за Хартата препоръчва мониторинговите комитети да включват НИПЧ, тъй като „предвид своя независим статут и опита в мониторинга и консултирането на органите, НИПЧ биха могли да имат роля в гарантирането на това, че финансираните от ЕС програми са разработени и изпълнени при спазване на Хартата“.

Стратегията включва:

- разработване на модул за обучение и предоставяне на техническа помощ за осигуряване на ефективното прилагане на "отключващото условие" на Хартата при POP 21- 27;
- оценка на изпълнението на "отключващото условие" на Хартата;
- гарантиране, че средствата, управлявани от POP 21-27, се използват в съответствие с Хартата, и предприемане на подходящи мерки, като например прекъсване или спиране на финансирането, когато не са коригирани неправомерните разходи.

Освен това Комисията приканва държавите членки:

- да гарантират, че средствата по POP 21-27, се използват в съответствие с Хартата, и да въведат мерките, предвидени в POP 21-27;
- да подпомагат служителите на национално и местно ниво при разработването и изпълнението на програми, които са в съответствие с Хартата, в сътрудничество с Комисията;
- да улесняват координацията и съгласуването на прилагане на "отключващото условие на Хартата" и да използват по най-добрия начин наличната техническа помощ;
- да включат органите по основните права в мониторинговите комитети.

Източник: Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите - Стратегия за подобряване на прилагането на Хартата на основните права в ЕС, COM(2020) 711 final.

1.6 Капацитет и ресурси на гражданското общество за мониторинг

В този раздел ще бъдат разгледани проблемите с капацитета, с които се сблъскват някои от ключовите участници през програмния период (раздели 2.1 - 2.4) и след това ще бъдат обсъдени възможните решения на тези проблеми (раздели).

Както на национално [114], така и на равнището на ЕС [115] ОГО изразяват загриженост относно капацитета и ресурсите във връзка с възможността да се ангажират с мониторинга на основните права през програмния период на ЕС. Някои изразяват съмнение относно наличието на необходимия експертен опит, за да се справят с важни бюджетни решения или стратегически въпроси [116]. Освен това понякога се колебаят да коментират стратегически въпроси, а не конкретни операции, защото първите са твърде абстрактни, за да бъдат коментирани по смислен начин. Други подчертават по-общата трудност, произтичаща от липсата на експертен опит, като отбелязват недостиг или липса на квалифицирани специалисти в екипите си, които да се занимават с фондовете на ЕС и с основните права [117]. Например един представител на гражданското общество обобщава: „Имам същия проблем като останалата част от гражданското общество, нямаше достатъчно капацитет да участваме надлежно в дискусиите. Стотици хиляди страници, които трябва да прочета, но само аз правя това“ [118].

В проучването се посочват предложения за справяне с липсата на капацитет на ОГО за участие в мониторинговите комитети. Например естонска организация на ОГО предлага по-голямо възнаграждение или възстановяване на разходите за участие в срещи и предоставяне на обратна връзка по документите [119]. През март 2023 г. Платформата на ОГО за международно сътрудничество относно мигрантите без документи (PICUM) и Европейският съвет за бежанците и изгнаниците (ECRE) публикуваха бележка към политиката, в която се позовават на програмата на Европейската комисия „Гражданство, равенство, права и ценности“ (CERV), на „Хоризонт Европа“ и на програма „Еразъм+“, която може да се използва за укрепване на ролята на ОГО при наблюдението на спазването на основните права във фондовете, управлявани от POP [120]. Обучение по Хартата за ОГО, НИПЧ, органите по въпросите на равенството, институциите на омбудсмана, други правозащитни органи на държавите членки, включително дейности за обучение на обучители, са предвидени в Решението за изпълнение на Комисията относно CERV [121].

Участниците в семинара на FRA за ОГО относно фондовете на ЕС отбелязаха, че управляващите органи трябва да предоставят техническа помощ на ОГО и че ОГО трябва да участват в програми за обучение, създадени за тях. Наистина регламентите относно фондовете на ЕС изискват да се заделят ресурси по финансирани от ЕС програми за изграждане на капацитет, включително на организациите на ОГО, за обучение или за работа в мрежа.

Правото

В POP 21–27 се посочва, че част от средствата могат, когато е приложимо, да се използват за подпомагане на изграждането на капацитет на партньорите, посочени в член 8, включително както организации на гражданското общество (ОГО), така и независими органи в областта на основните права.

Член 36 от POP 21–27: Техническа помощ за държавите членки

“1. По инициатива на дадена държава членка фондовете могат да предоставят подкрепа за действия, които засягат предходни или следващи програмни периоди и които са необходими за ефективното администриране и използване на тези фондове, включително за изграждането на капацитет на партньорите, посочени в член 8, параграф 1, както и за осигуряване на финансиране за осъществяването, наред с другото, на функции като подготовка, обучение, управление, мониторинг, оценка, видимост и комуникации.”

Член 37 от POP 21–27: Финансиране, което не е свързано с разходи за техническа помощ за държавите членки „В допълнение към член 36 държавите членки могат да предлагат да предприемат действия за допълнителна техническа помощ за укрепване на капацитета и ефикасността на публичните органи и субекти, на бенефициерите и на съответните партньори, необходими за ефективното администриране и използване на фондовете.”

Партньорство и ЕСФ+

Регламентът за ЕСФ+ предвижда по-специфични разпоредби от POP 21–27 относно подкрепата за изграждането на капацитет на партньорите, а именно относно капацитета им за участие в програмния период.

1.7 Капацитет и ресурси на независимите органи по въпросите на основните права за наблюдение

Както бе обсъдено по-горе, само НИПЧ в Хърватия и Кипър, които също са органи в областта на равенството, и органът в областта на равенството в Швеция участваха в мониторинга на фондовете, по POP по време на предходния програмен период на ЕС (2014–2020 г.) [122]. Независимите органи за защита на основните права и други експерти, интервюирани от FRA, отбелязват, че една от причините за липсата на участие в разпределението на средства от ЕС е липсата на време, персонал, експертни познания за средствата на ЕС и финансирането, които са необходими за тази допълнителна област на дейност. [123]

Латвийската НПЧИ също така посочва значителния обем документи за обработка, в които се използва сложен език, както и липсата на човешки ресурси за участие в работата по фондовете или в подкомитетите на мониторинговия комитет [124]. Във Франция по подобен начин, въпреки че независимите органи за основните права разполагат с експертните познания, които се изискват по Хартата и КПХУООН, също се нуждаят от значителен технически експертен опит в управлението на фондовете на ЕС, за да могат да взаимодействат полезно с другите участници в процеса [125]. Дори когато има участие, липсата на ресурси е проблем. Отбелязвайки участието на хърватския омбудсман в два мониторингови комитета, в доклада на хърватската НПЧИ се посочва, че „това е предизвикателство, тъй като институцията няма достатъчно познания за изпълнението на финансирани от ЕС програми и не може да отдели служител, който да се фокусира само на този въпрос“ [126].

Интервюираните ОГО посочват някои възможни причини за липсата на финансиране на независимите органи за защита на основните права, които да осъществяват мониторинг на фондовете на ЕС. Те включват незаинтересоваността на държавите членки от увеличаване на капацитета на националните органи по правата на човека и НПО за наблюдение на фондовете на ЕС предвид чувствителността на темата в някои държави членки [127]. Някои органи по въпросите на равенството в големите държави от ЕС нямат нито финансови ресурси, нито достатъчно квалифицирани човешки ресурси, отчасти в резултат на политически решения. Ето защо те не могат да имат толкова значително въздействие, колкото би трябвало [128] .

Тази ситуация не е в съответствие с международните стандарти. Парижките принципи изискват НИПЧ да разполагат с адекватно финансиране, за да имат собствен персонал и помещения, така че да могат да бъдат независими от своето правителство и да не подлежат на финансов контрол [129] . Подкомитетът по акредитация на Глобалния алианс на националните институции за правата на човека подчерта, че „[когато] НИПЧ е натоварена с допълнителни отговорности от държавата, тя трябва да получи допълнителни финансови ресурси, за да може да поеме отговорностите по изпълнение на тези функции” [130]. Това се подчертава и в препоръка, издадена от Комитета на министрите на Съвета на Европа през 2021 г. [131] . Оценката на изпълнението на тази препоръка от страна на европейската мрежа на националните институции по правата на човека (ENNHRI) в различните региони показва, че някои от основните предизвикателства са свързани с липсата на адекватни ресурси за изпълнението на целия обхват на мандатите на НИПЧ и липсата на допълнителни ресурси за допълнителни мандати [132]. Освен това ENNHRI повтори това в доклад от 2021 г. относно контрола на публичните средства за миграция и убежище в областта на правата на човека [133] и в своето общо изявление относно POP 21-27 от май 2022 г. [134] .

По подобен начин необходимостта от допълнителни ресурси за допълнителни мандати се отнася и за институциите на омбудсмана. Това е отбелязано във Венецианските принципи на Съвета на Европа, в които се посочва, че „за институцията на Омбудсмана се осигуряват достатъчни и независими бюджетни ресурси“ [135] и „Институцията на Омбудсмана разполага с достатъчно персонал“.

Във връзка с органите по въпросите на равенството Европейската комисия разкритикува това, че в „някои държави членки мандатът на съществуващите органи за равно третиране е разширен до най-различни области без подходящо увеличаване на ресурсите“ [136]. В позицията на Equinet относно укрепването на органите за равно третиране и предложението за директива на ЕС относно стандартите за органите за равно третиране също се подчертава необходимостта от адекватно финансиране в подкрепа на функционирането и независимостта на органите за равно третиране [137] .

И накрая, по отношение на органите за мониторинг на КПХУООН, посочени в член 33, параграф 2 от КПХУООН, FRA многократно е изтъквала проблемите с общия капацитет на националните органи за мониторинг [138] . В контекста на това проучване представител на германския орган за мониторинг на КПХУООН потвърди, че органът няма достатъчно персонал, за да се занимава с въпроси, свързани с фондовете на ЕС [139] .

Член 4 от Регламента за ФУМИ приканва към участие в партньорствата, посочени в член 8 от POP 21-27 за ФУМИ на национално равнище. В проучване от 2021 г.,

финансирано от ENNHRI, се посочва, че НИПЧ не могат просто да „разширят своя обхват на работа с нови области“, защото имат „ограничен персонал и недостатъчно финансови ресурси“[140] .

Правото

ООН: Принципи относно статута на националните институции (Принципите от Париж), състав и гаранции за независимост и плурализъм

„2. Националната институция разполага с инфраструктура, която е подходяща за безпрепятственото извършване на нейните дейности, по-специално подходящо финансиране.“

Съвет на Европа: Принципи за защита и насърчаване на институцията на омбудсмана („Венецианските принципи) ”21. На институцията на омбудсмана се осигуряват достатъчни и независими бюджетни ресурси. Законът предвижда бюджетното разпределение на средствата за институцията на омбудсмана да бъде адекватно на необходимостта да се осигури пълно, независимо и ефективно изпълнение на съответните отговорности и функции. С омбудсмана се провежда консултация и той трябва да представи проектобюджет за следващата финансова година. Приетият бюджет на институцията не се намалява през финансовата година, освен ако намалението се отнася по принцип за други държавни институции. Независимият финансов одит на бюджета на омбудсмана взема предвид само законосъобразността на финансовите процедури, а не избора на приоритети при изпълнение на мандата.“

В допълнение, в Препоръка CM/Rec(2021)1 на Комитета на министрите към държавите членки относно развитието и укрепването на ефективни, плуралистични и независими национални институции за правата на човека, в точка б, се призовават държавите да „предоставят на НИПЧ адекватни, достатъчни и устойчиви ресурси, които да им позволят да изпълняват своя мандат, включително да се ангажират с всички съответни заинтересовани страни по напълно независим начин и свободно да определят своите приоритети и дейности“.

Европейски съюз: Препоръка (ЕС) 2018/951 на Комисията от 22 юни 2018 г. относно стандартите за органите по въпросите на равенството

„1.2.2. Ресурси

- (1) *Държавите членки следва да гарантират, че на всеки орган по въпросите на равенството са предоставени човешки, технически и финансови ресурси, помещения и инфраструктура, необходими за изпълнение на неговите задачи и ефективно упражняване на правомощията му. Ресурсите, разпределени на органите по въпросите на равенството, трябва да са съобразени с разпределените компетенции и задачи. Ресурсите могат да се считат за достатъчни само ако позволяват на органите по въпросите на равенството да изпълняват ефективно всяка от функциите си по въпросите на равенството, в разумни срокове и в сроковете, определени от националното законодателство.*
- (2) *Държавите членки следва да гарантират, че персоналят на органите по въпросите на равенството е достатъчно многоброен и подходящо квалифициран по отношение на умения, знания и опит, за да изпълнява адекватно и ефективно всяка от функциите на органите по въпросите на равенството.*
- (3) *Държавите членки следва да дадат възможност на органите по въпросите на равенството да следят ефективно изпълнението на собствените си решения, както и на решенията на институциите, правораздавателните органи и съдилищата във връзка със случаи на дискриминация. За тази цел те следва да бъдат незабавно информирани за такива решения и за мерките, предприети за тяхното изпълнение.“*

Предложение за директива на Съвета относно стандартите за органите по въпросите на равенството в областта на равното третиране, член 4 (Ресурси)

(4) „1. Държавите членки гарантират, че всеки орган по въпросите на равенството разполага с необходимите човешки, технически и финансови ресурси, за да изпълнява всички свои задачи и да упражнява ефективно всичките си правомощия [...] включително в случай на увеличаване на правомощията, увеличаване на жалбите, съдебните разходи и използването на автоматизирани системи.“

Интервюираните участници в проучването по този доклад подчертаха, че НИПЧ се нуждаят от повече човешки ресурси, за да участват в осигуряването на спазването на основните права по време на програмния период. Германската НИПЧ предлага например да се създаде нова длъжност, която да се занимава само с този въпрос [141]. Кипърската НИПЧ също посочва, че „[у]частието в мониторинга на съответствието на фондовете на ЕС с Хартата на ЕС се добавя към другите задачи на Службата на комисаря за гарантиране на защитата на правата на човека в Кипър, борбата с дискриминацията и гарантиране на равенството и подпомагането на лица, чиито основни права са били нарушени, да намерят средства за правна защита. Допълнителната роля, която играе, когато става въпрос за фондовете на ЕС [...], само увеличава и без това голямото натоварване. Успешното изпълнение на задачите изисква подсилване на Службата на комисаря с допълнителни човешки ресурси, особено на служители на висше ниво“ [142]. Националният служител на Кипър за връзка отбелязва, че въпреки че наскоро са добавени седем служители, все още има нужда от наемане на служители на висше ниво. Освен това някои НИПЧ, например френската, имат таван на заетостта, който изключва наемането на допълнителен персонал за задачи, свързани с програмния период на ЕС. [143] Словашката НИПЧ обобщава в своя доклад позицията, заета от много независими органи по въпросите на основните права, относно техния капацитет за участие във фондовете на ЕС: „[п]отенциалната роля на Центъра [словашкия център за човешки права] в изпълнението на средствата от ЕС се определя от настоящия законов мандат и наличния бюджет на Центъра. В случай на сътрудничество извън законовия мандат, което би могло да включва разширяване на компетенциите и задачите, които вече са дадени на Центъра, е важно тези задачи да бъдат обхванати от законодателството, да бъдат покрити от подходящи човешки ресурси и особено от достатъчно финансиране. Следователно, ако обхватът на мандата на Центъра бъде разширен, увеличаването на човешките ресурси и бюджета (в сравнение с текущата ситуация) са необходими предпоставки“. [144]

1.8 Осведоменост за основните права и опит на длъжностните лица в администрацията

Държавите членки отговарят за осигуряване на изпълнението на правните задължения съгласно POP 21-27 и съответно да гарантират, че съответният персонал е достатъчно добре запознат с основните права. Необходими са достатъчни познания за основните права, за да се гарантира, че длъжностните лица не одобряват операции, които не са в съответствие с Хартата и/или с КПХУООН.

През предишния програмен период изглежда липсваше цялостна осведоменост от страна на управляващите органи за това как да вземат под внимание основните права [145]. Един служител на управляващия орган от България споменава, че им е трудно да разпознаят дали подадената жалба има последици за основните права, тъй като им липсва необходимия експертен опит в тази област [146]. Държавните

служители може да са добре запознати с текста на КПХУООН и Хартата, но да намират тези инструменти за „абстрактни“ и да не знаят как да разпознават нарушенията на правата в ситуации от реалния живот. [147] Хоризонталните принципи, свързани с основните права, често не се разглеждат подробно от съответните управляващи органи и спазването на тези клаузи в някои случаи зависи единствено от съвестта на бенефициерите. [148]

Хърватската НИПЧ посочва необходимостта от осигуряване на обучение по Хартата „за всички, които работят с фондове на ЕС, тъй като видимостта на Хартата на национално ниво е доста ниска“ [149]. Кипърската НИПЧ отбелязва в доклада си, че „има нужда от допълнителни насоки и по-голяма подкрепа за участващите органи чрез по-нататъшно изграждане на капацитет, за да се осигури ефективен мониторинг на фондовете на ЕС и обсъжданите процедури и предпазни мерки“ [150]. Отбелязва се също, че липсват експертни познания относно Хартата на местно ниво [151], въпреки че местните и регионалните органи са ключова цел на средствата на ЕС и често са силно ангажирани в управлението им.

1.9 Капацитет на изпълнителите на проекти

Изпълнителите на проекти са тези бенефициери, които получават средства за извършване на операции, приети по програмите на фондовете. Тези бенефициери играят централна роля в осигуряване на надлежното изпълнение на изискванията за основните права съгласно POP 21-27. Неразбирането на Хартата и на КПХУООН може да доведе до неволно незначитане и неспазване на тези инструменти. В някои случаи изглежда нивото на осведоменост за начина, по който следва да се прилагат основните права от страна на бенефициерите, е ниско [152].

Интервюираните участници от Гърция например съобщават, че липсват конкретни насоки за въвеждане в действие на разпоредбите относно основните права както през предишния, така и през настоящия програмен период [153]. Например насоки са налични в някои области, като например увреждания, но не и в други, като тези, свързани с въпросите на пола (в предишния програмен период).

Освен това интервюираните отбелязват, че би могло да има по-голяма яснота относно това какво означава нарушение на основните права в контекста на фондовете [154]. ОГО и представители на национални фондове от Финландия отбелязват, че „[и]ма належаща необходимост [...] да се получат повече знания и лесно разбираема информация относно правата по Хартата на ЕС и как да се оценява спазването на основните права в конкретни проекти. [155]

Освен това се отбелязва, че позоваването на основните права в поканите за кандидатстване понякога не е достатъчно конкретно и специфично, за да могат кандидатите за финансиране да разберат какви са неговите последици [156].

Участници в изследването предлагат части от фондовете да бъдат предназначени за мониторинг на операции, свързани с основните права [157]. Комисията също предложи това в стратегията за Хартата за 2020 г., призовавайки държавите членки да „улеснят координацията и съгласуването прилагане на „[о]тключващо условие“ и да използват наличната техническа помощ по най-добрия начин“.

1.10 Значение на обучението

Както стана ясно, има нужда от обучение на ключовите участници в програмния период на ЕС. Отговорност на държавите членки е да гарантират, че служителите са компетентни да осигурят спазването на основните права. Това е планирано като част от новите изисквания към държавите членки за установяване на договорености по Хартата за програмния период 2021-2027 г. (вж. раздели 1.2 и 1.4).

Участниците в изследването като цяло смятат, че обучението на всички съответни участници по Хартата и КПХУООН е от ключово значение за гарантиране спазването на хоризонталните отключващи условия [158]. Например представител на германски независим орган на основните права отбелязва, че би било по-разумно НИПЧ да изградят капацитета на администрацията, например чрез обучение, отколкото да се включват в разглеждането на предложения за операции. [159]

Интервюираните посочват няколко практически примера за обучение. През предишния програмен период службата на хърватския омбудсман е провела обучение на служители по фондовете на ЕС относно борбата с дискриминацията, както и омбудсманът за хората с увреждания [160] и омбудсманът за равенството между половете [161]. Обучението на равнище ЕС може да бъде полезно. Независимо от това хърватският омбудсман посочва също необходимостта от повече обучения на органите по въпросите на основните права, участващи в управлението на фондовете, регламентирани от POP, които да са адаптирани към националния контекст и да излизат извън едnodневните обучения [162]. В Хърватия се планират повече обучения на служители, включително за тези, които трябва да вземат решения за одобряването на операции. [163]

В Словакия отделът в рамките на Министерството на труда, социалните въпроси и семейството, който прилага новите договорености на Хартата за текущия период на финансиране, т. нар. „Гестор на хоризонталните принципи“ (вж. раздел 2.7), ще поеме обучението на държавни служители, участващи в управлението, координацията, изпълнението, оценката, мониторинга и одита на хоризонталните принципи [164].

Участниците в изследването направиха няколко предложения как да се подобри обучението по основните права по отношение на фондовете на ЕС.

Първо, капацитетът на независимите органи по въпросите на основните права да се занимават с въпроси, свързани с фондовете на ЕС, трябва да бъде увеличен. Въпреки че някои независими органи отбелязват, че имат достатъчен опит, особено ако са участвали в миналото в управлението на операции на ЕС, други отбелязват необходимостта от придобиване на повече знания. Те предлагат мрежите от независими органи по въпросите на основните права (ENNHRI и Equinet) да бъдат включени в изграждането на капацитет в това отношение [165].

Второ, засилването на обучението и работата по повишаване на осведомеността на независимите органи по въпросите на основните права на местно и регионално равнище би имало ключово значение. То следва да се съсредоточи върху повишаване на осведомеността по ключови въпроси и върху способността на местните и регионалните служители, участващи във вземането на решения относно фондовете на ЕС, да разпознават потенциални проблеми с основните права в

предоставените им операции [166] .

Като цяло, предвид ограничените ресурси на НИПЧ, подходът за „обучение на обучители“ от националните органи по правата на човека изглежда най-подходящ. Например беше предложено пакети за обучение да бъдат предоставени на различни заинтересовани страни [167] . Усилията за обучение трябва да включват изпитани подходи за преподаване и обучение на основните права, включително като част от цялостна стратегия за изграждане на капацитет, наличие на механизми за цялостна оценка и оценка на въздействието, подходящо за аудиторията учебно съдържание и използване на техники за участие [168] . Всички учебни материали както за служители, така и за бенефициери, трябва да бъдат практични и достъпни, включително за хора с увреждания.

Рамка на FRA за укрепване на правата на местно равнище

Именно на местно равнище човешките и основните права стават реалност в живота на хората. [Рамката на FRA за укрепване на правата на местно равнище](#), публикувана през 2021 година, и свързаните с нея [практически насоки](#) имат за цел да покажат какво означава да си град на правата на човека и да насърчат повече градове да интегрират правата на човека в работата си. Целта на рамката също така е да улесни връзките между градовете на правата на човека и инструментите на ЕС. Това се постига чрез популяризиране на значението на обвързването на градската работа с Хартата и чрез насърчаване на използването на фондовете на ЕС, като например програмата на ЕС CERV за улесняване на международния обмен на практики или пилотни проекти за нови инициативи и инструменти за правата на човека в градовете [169] .

Европейската комисия разработва и предоставя обучение и насоки за прилагането на Хартата за персонала на европейските институции и за националните и местните администрации. Освен това тя предоставя специални насоки за прилагане на Хартата в контекста на финансирането.

1.11 Инструменти и насоки за управляващите органи и бенефициерите

Както бе отбелязано по-горе, насоките са най-полезни на национално равнище, тъй като могат да отчитат националния и местния контекст и да бъдат адаптирани към националните или местните потребности и интереси. Например служител, работещ за фонд, предназначен за сферата на правосъдието, може да се нуждае от материали за правото на справедлив съдебен процес. Служител, работещ в сферата на социалната политика, обаче може да се нуждае от информация за правата на хората с увреждания и КПХУООН. А служител, работещ по фондове, свързани с миграцията, може да се нуждае от практически насоки относно достиженията на правото на ЕС в тази област. В същото време по-конкретните насоки, предоставени на равнище ЕС, също могат да бъдат полезни, особено по отношение на въпроси, свързани с тълкуването на правото на ЕС, като например насоките на Европейската комисия относно ЕСИФ.

Комисията също така издаде насоки по по-конкретни въпроси в контекста на фондовете, управлявани по Регламента за общоприложимите разпоредби, включително относно решаването на въпроси, свързани със сегрегацията и картографирането на инфраструктурата. [170]. Тези насоки обаче бяха от вътрешдоместен характер и насочени предимно към службите на Комисията.

Насоки на Европейската комисия относно ЕСИФ

През 2016 г. Европейската комисия издаде насоки за гарантиране на спазването на Хартата при усвояването на ЕСИФ, които разясняват значението на гаранциите за спазване на Хартата в контекста на финансирането, уредено от Регламента за общоприложимите разпоредби 14-20. Насоките включват и контролен списък на основните права в помощ на държавите членки при съобразяването на дейностите с основните права. Обясняват се съдържанието, правният статут и приложимостта на Хартата, прилагането ѝ в контекста на програмите по тези фондове и тяхното изпълнение, и евентуалните последици при неспазване на Хартата. Предлагат се препоръки за проверка на съответствието с Хартата, като се дават примери за прилагането на правото на ЕС в контекста на тези фондове.

Източник: Известие на Комисията -

[Насоки за гарантиране на спазването на Хартата на основните права на Европейския съюз в контекста на усвояването на европейските структурни и инвестиционни фондове \(„ЕСИ фондовете“\) \(OJ C 269, 23.7.2016, с. 1\).](#)

Общи инструменти на Европейската комисия и FRA за обучение относно Хартата

[Европейска платформа за обучение](#)

Европейската платформа за обучение (ETP) е инструмент за търсене за практикуващи юристи и професионалисти в областта на правосъдието, които искат да се обучават във всяка практическа област на правото на ЕС или свързани с него въпроси. В ETP специалистите в областта на правосъдието могат да намерят курсове за обучение и материали за самообучение по голямо разнообразие от теми, свързани със законодателството на ЕС. Доставчиците на обучение информират потенциалните обучаеми за обучителните дейности, които организират в целия ЕС и на различни езици.

Европейската комисия допринася за платформата с готови за използване обучителни материали и наръчници, създадени по-специално с финансовата подкрепа на ЕС. Обучението се провежда в платформата и Европейската комисия одобрява тези курсове.

[European e-Justice Portal: Fundamental rights interactive tool](#)

- Интерактивният инструмент за основните права може да се използва от граждани, за да намерят подходящата организация, която да им помогне при проблем, свързан с основните права.

[European e-Justice Portal: Member States' best practices on the Charter](#)

- Тук са описани инициативите на държавите членки за насърчаване на използването и познаването на Хартата в техните страни.

[Charterpedia](#)

Онлайн инструментът на FRA предоставя леснодостъпна информация относно Хартата и нейните разпоредби. За всеки член от Хартата са включени официални обяснения на членовете, свързани с европейската и националната съдебна практика и относими разпоредби в националното конституционно право и международното право. Той съдържа също така препратки към научни анализи и свързани публикации на FRA.

[Наръчници на FRA](#)

FRA е разработила практически наръчници относно Хартата и вторичното законодателство на ЕС (което в много случаи доуточнява различни права и задължения, произтичащи от Хартата) в редица различни области на основните права, които насочват специалистите при изпълнението. Тези наръчници са достъпни на уебсайта на FRA, където може да се търси според сферата на работа в областта на правата, която представлява интерес.

Европейският институт за равенство между половете (ЕИРП) предостави полезен онлайн инструментариум, достъпен на всички езици на ЕС, относно съобразеното с равенството между половете бюджетирание при фондовете на ЕС. Той включва 11 практически инструменти, свързани с регулаторната уредба на ЕС, и информация за националното/поднационалното програмиране и подкрепа на ниво проект, както и за докладването, мониторинга и оценката. Всеки инструмент подчертава добрите национални практики и включва връзки към съответните специфични за фондовете на ЕС регламенти [171].

Европейската експертна група за прехода от институционални грижи към грижи в общността, която работи по деинституционализацията, също е изготвила примерен контролен списък за длъжностните лица на ЕС. Той е предназначен за служителите на Европейската комисия, които проверяват дали дейностите, за които се иска подкрепа от фондовете по Регламента за общоприложимите разпоредби 21-27, съответстват на Хартата и КПХУООН. Списъкът обхваща редица въпроси, като например прехода от институционални към семейни и базирани в общността услуги; развитието на качествени семейни и базирани в общността услуги; предотвратяването на отделянето на деца, включително с увреждания, от техните семейства; и предотвратяването на сегрегацията и институционализирането на деца, лица с увреждания, лица с психични проблеми, възрастни хора и бездомни хора, независимо от статута на пребиваване [172]. Предвид неговия обхват и степен на конкретност той може да бъде полезен и при изготвяне на насоки за служителите, работещи за управляващите органи или междинните звена по въпроси, свързани с хората с увреждания.

На национално равнище бяха набелязани редица предложения за инструменти в подкрепа на предварителната оценка на основните права. Например във Финландия представителите на управляващите органи предложиха на участниците, работещи на всеки етап от програмния период, да се предоставя контролен списък, разработен в сътрудничество с националните органи по основните права, като се отчитат насоките, изготвени на равнището на ЕС.

Насоките за основните права са от особено значение при формулирането на поканите за кандидатстване за финансиране от ЕС. Участник в изследването в Португалия подчертава значението им през целия програмен период: "Смятам, че ако поканите бяха по-конкретни [по въпросите на правата на човека], мониторингът и оценката на проекта също щяха да се извършват по различен начин" [173]. Установяването на процедури за подбор на операции, съобразени с основните права, е важна превантивна мярка, чрез която независими органи по основните права и ОГО биха могли да предоставят насоки. Например организациите на хората с увреждания могат да гарантират, че се спазват изискванията за достъпност, а представителите на органите за равенство между половете биха могли да формулират специфични критерии за равенство при подбора на заявленията за финансиране.

Проучването установи и други елементи, които биха могли да подобрят ефективността и прозрачността. Например респондентите в Португалия отбелязват необходимостта от подобряване на цифровите платформи за националните фондове с цел по-лесно получаване на информация и подобряване на сътрудничеството. [174] Хърватският НИПЧ също отбелязва потребността от повече инструменти, като според него "би било полезно в подкрепа на оценителите и бенефициентите да се изготвят наръчници за включване и на Хартата/КПХУООН в проектните предложения и начин на оценяване на това включване". [175]

1.12 Лице за контакт по въпросите, свързани с Хартата и КПУООН

За програмния период 2021-2027 г. всеки управляващ орган трябва да назначи лице за контакт и сътрудничество с координатора по прилагането на КПУООН и хоризонталното отключващо условие за Хартата. Европейската комисия счита, че създаването на длъжност "служител по основните права" или друга подобна длъжност на национално равнище в съответните национални органи би било полезна стъпка за подобряване спазването на основните права. [176] Във Финландия в конкретни случаи се отдава значение и на обмена на опит и знания между органите на държавите членки, участващи във финансирането от ЕС, относно оценката на основните права. [177]

Биха могли да се създадат и национални координационни центрове, към които да се отнасят въпроси и жалби по отношение на фондовете, управлявани по Регламента за общоприложимите разпоредби. Такава е свързаната с Хартата уредба в Словакия, където отдел към Министерството на труда, социалните въпроси и семейството, известен като "Управление на хоризонталните принципи", поема тази функция след създаването си през 2014 г. [178]

Наред с държавни експерти, консултации може да се провеждат и с независими органи по основните права. Полезно би било в процедурите да се предвидят консултации с такива експерти при приемане на решения за финансиране, особено при съмнения дали да се предостави финансиране за определена операция. Понастоящем това невинаги се случва, тъй като служителите в държавната администрация не са свикнали да обсъждат такива въпроси с независими органи по основните права [179].

2. Жалби и мониторинг

ROP 21-27 изисква създаването на механизъм за обжалване, по който жалбите да могат да се „разглеждат ефективно“. Най-важният вид жалби за основните права и фондовете на ЕС е онзи, при който трета страна (напр. НПО или лице, засегнато от финансираната операция) се оплаква от операция, нарушаваща основните права и в резултат (финансирането на) операцията (или групата операции) се прекратява.

В този раздел ще бъдат разгледани различните средства за правна защита на разположение на такива лица или организации. След това ще бъдат обяснени резултатите от изследването на механизмите за подаване на жалби на национално равнище, за да се установят евентуални необходими подобрения в настоящия цикъл и в бъдеще. В него няма да се разглеждат хипотези, при които бенефициентът обжалва решение да не се финансира дадена операция.

Правото

Чл. 69 от POP 21–27: Отговорности на държавите членки

Чл. 69 (7) от POP 21–27 гласи:

"Държавите членки въвеждат механизми, чрез които да гарантират ефективното разглеждане на жалби във връзка с фондовете. За обхвата, правилата и процедурите във връзка с тези механизми отговарят държавите членки съгласно своята институционална и правна рамка. Това не засяга общата възможност за подаване на жалби до Комисията от граждани и заинтересовани страни. По искане на Комисията държавите членки разглеждат подадените до Комисията жалби, попадащи в обхвата на програмите им, и я информират за резултатите от разглеждането. За целите на настоящия член жалбите обхващат всеки спор между потенциалните и избраните бенефициери по отношение на предложената или избраната операция, както и всички спорове с трети лица относно изпълнението на програмата или операциите по нея, независимо от квалификацията на средствата за правна защита, установени в националното право."

2.1 Правни средства за защита

Съгласно чл. 47 от Хартата, „[в]секи, чиито права и свободи, гарантирани от правото на Съюза, са били нарушени, има право на ефективни правни средства за защита пред съд в съответствие с предвидените в настоящия член условия“. Този съд би могло да бъде Съдът на ЕС (СЕС) или националният съд.

На FRA не са й известни случаи на успешни дела пред национален съд с цел блокиране или прекратяване на финансирането на операции, одобрени от националните управляващи органи. Сезирането на Съда на ЕС с жалба срещу конкретни операции за финансиране също не е обещаващо средство, като се има предвид, че актовете за предоставяне на финансиране на операции обикновено са актове на държавите членки и не подлежат на съдебен контрол от страна на СЕС по иск за отмяна (член 263 от Договора за функционирането на Европейския съюз). СЕС може да разглежда искания за отмяна на акт, приет от институция, орган, служба или организация на Европейския съюз.

Освен това легитимацията на физическите лица пред СЕС е ограничена. Пример в това отношение е едно дело, по което неправителствени организации, работещи в областта на правата на хората с увреждания, внасят искане в Европейската комисия за спиране на покана за представяне на предложения за отпускане на безвъзмездна помощ по процедурата "Подкрепа за деинституционализацията на социалните услуги за възрастни хора и хора с увреждания и всички свързани с нея плащания". С писмо Комисията отхвърля искането на жалбоподателите да предприеме действия. Неправителствената организация предявява пред Общия съд иск за установяване на бездействие (на основание на чл. 265 от Договора за функционирането на Европейския съюз). Общият съд отхвърля жалбата на НПО поради липсата на процесуална легитимация на жалбоподателите, по същество поради факта, че те не са бенефициери на въпросните средства (като Общият съд приема, че бенефициерът е България), нито пък имат задължение да възстановят сумите, в случай че Комисията реши да спре на плащанията. Следователно жалбоподателите не са били пряко засегнати и от решението относно финансовата помощ, отпусната по Европейския социален фонд, и не са имали право да заведат дело, тъй като за целта е необходимо да са били пряко и лично засегнати от [180].

Решението на Общия съд е потвърдено през април 2021 г. от СЕС. [181]

Комисията може да образува процедури за нарушения срещу държавите членки, включително за нарушение на Хартата. От страна на Комисията може да бъде започнато разследване, ако до нея бъдат подадени множество жалби относно системен проблем в дадена държава членка във връзка с регулираните от Регламента за общоприложимите разпоредби фондове [182]. Комисията обаче решава, в рамките на своята дискреционна власт като пазител на Договорите, дали да започне такива процедури. Неотдавнашно проучване относно процедурите за нарушение и условността в инструментите за финансиране на ЕС в контекста на управлението на външните граници стига до заключението, че, както изглежда, процедурата за нарушение не се използва системно от държавите членки в областта на нарушенията на основните права [183]. В доклада се отбелязва, че макар Комисията да има задължението да спре или да оттегли финансиране, когато дадена държава членка не спазва основните права, "многобройните доклади за нарушения на основните права ... не са довели до спиране или оттегляне на средства". [184]

Принципно на равнище ЕС остават отворени две широки възможности: подаване на жалба до Комисията и използване на извънсъдебни средства за защита, които са разгледани в следващите раздели.

2.2 Жалби до Комисията

Винаги е възможно да се подаде жалба до Комисията, независимо дали е предшествана от национална жалба (член 69 (7) от POP 21-27). Жалбата се подава чрез формуляр на уебсайта на Комисията [185]. Например Европейската мрежа за независим живот преди това е подавала жалби по този ред относно използването на средства от Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони във връзка с финансирането на институции за хора с увреждания. [186]

Интервюираните отбелязват и възможността за подаване на жалба до Комисията в качеството ѝ на наблюдател в мониторинговия комитет на дадена програма. Това се прави по-често, като за Комисията жалбите, подадени на равнище ЕС, могат да бъдат полезни за откриване на проблеми и започване на диалог с управляващите органи.

В този случай обаче възникват два проблема. Първо, след като получи жалба, Комисията обикновено проверява действителността на жалбите директно и единствено при националните органи. Това значително ограничава информацията, с която разполага Комисията, за да прецени действителността на жалбата. В тази връзка независимите органи в областта на защитата на основните права биха могли да изиграят своята роля, тъй като биха могли да проучат ситуацията на място и да информират Комисията за всички нарушения по проектите, финансирани от ЕС. Може да бъде създадена по-широка система за докладване, така че Европейската комисия да бъде информирана по-систематично за това доколко и как основните права са били взети под внимание в процеса на финансиране. [187]

Може би по-важен проблем обаче е невъзможността да се обжалва пред Съда на ЕС отхвърлянето от Комисията на жалбата, подадена от съответното лице или организация, както беше обяснено по-горе. Това е най-видимо в случая с въпроса за независимия живот, като органът на ООН, който наблюдава КПХУ - Комитета по правата на хората с увреждания, изрично призова за прекратяване на всякакво финансиране на институции за хора с увреждания [188]. Специалният докладчик на ООН за правата на хората с увреждания е описал доста подробно разликата в гледните точки между ЕС и експертите на КПХУООН [189]. Това означава, че макар че е възможно да се убеди Комисията да спре финансирането, няма надеждно средство за ОГО или други участници в областта на основните права да изискат от нея да направи това.

2.3 Извънсъдебни средства за защита на равнище ЕС и на международно равнище

Друг начин е да се подаде жалба до Европейския омбудсман. Въпреки че подобни жалби могат да се отнасят само до институция на ЕС (в контекста на фондовете на ЕС и Комисията), Европейският омбудсман може да ангажира национални или регионални институции на омбудсмана от Европейската мрежа на омбудсманите - мрежа от 95 национални и регионални институции на омбудсмана и подобни органи в 36 европейски държави [190], и ги прикани да започнат паралелни разследвания по същия въпрос, но засягащ администрацията на национално равнище.

Европейският омбудсман проведе няколко проверки по собствена инициатива по въпроси, свързани с усвояването на подкрепата по линия на фондовете по РОР, например във връзка с финансирането на институции за хора с увреждания и/или възрастни хора [191]. Тези проучвания доведоха до доклади с конкретни препоръки за подобрене както към Комисията, така и към държавите членки. Други разследвания, проведени от Европейския омбудсман по отношение на фондовете на ЕС, се отнасят до инструментите за управление на миграцията и управлението на границите. Тези разследвания също доведоха до препоръки за това как да се преодолеят съществуващите проблеми в областта на основните права. [192]

Проучване на Европейския омбудсман относно фондовете на ЕС и независимия живот

Европейският омбудсман започна разследване на усвояване на подкрепата по линия на фондовете по РОР през 2021 г. Разследването се отнасяше до начина, по който Европейската комисия следи дали държавите членки използват ЕСИФ (един от фондовете по РОР) за насърчаване на правото на хората с увреждания към независим живот („деинституционализация“) и дали Комисията прилага санкции при неспазване. Деинституционализацията е цел на КПХУООН, по която ЕС е страна.

Европейският омбудсман констатира, че Комисията може да предостави по-ясни насоки относно необходимостта от насърчаване на деинституционализацията в контекста на използването на ЕСИФ. Той също така отбеляза, че при изготвянето на насоките следва да се проведат консултации с организациите, представляващи хората с увреждания. Европейският омбудсман също така счете, че Комисията може да предприеме стъпки за подобряване на мониторинга на дейностите, финансирани от ЕСИФ, и че тя следва да играе по-активна роля при прилагането, по-специално когато има опасения, че дейностите, финансирани от ЕСИФ, са в противоречие със задължението за насърчаване на деинституционализацията.

Източник: European Ombudsman (2022), 'How the European Commission monitors EU Structural and Investment funds to ensure they are used to promote the right of persons with disabilities to independent living and inclusion in the community'.

Стратегическа инициатива на Европейския омбудсман относно механизма за подаване на жалби по отношение на фондовете на ЕС

По време на предходния програмен период Европейският омбудсман стартира стратегическа инициатива относно механизма за подаване на жалби по ЕСИФ. Инициативата имаше за цел да предостави насоки за начина на оценка от страна на Комисията на ефективността на механизмите за подаване на жалби, създадени от държавите членки в съответствие с РОР 14-20. Това беше важно, тъй като държавите членки имаха голяма свобода на преценка относно начина, по който да създадат необходимите механизми за подаване на жалби. Същата е ситуацията и по отношение на съответната разпоредба в РОР 21-27 (член 69 (7)).

Инициативата на Европейския омбудсман доведе до предложение, включващо редица фактори, които Комисията да вземе предвид при оценката на ефективността на механизмите за разглеждане на жалби, а именно:

- независимостта на органа за разглеждане на жалби;
- дали съществуват необосновани ограничения за това кой може да подава жалби;
- дали съществуват необосновани ограничения по отношение на предмета на жалбите;
- дали правомощията на органите за разглеждане на жалби са достатъчни за ефективното разрешаване на жалбите;
- дали решенията за финансиране могат да бъдат преустановени, докато се разглеждат жалбите.

Източник: European Ombudsman (2019), 'Decision on strategic initiative SI/3/2018/JN: Effective complaint mechanisms for matters concerning European Structural and Investment Funds – Follow-up to OI/8/2014/AN'

Възможно е също така да се подаде петиция в Комисията по петиции на Европейския парламент по въпрос, който попада в областите на дейност на ЕС и който ги засяга

пряко [193]. Например това е направено от неправителствена организация за хора с увреждания по въпроса за финансирането от ЕС на институции за хора с увреждания през 2021 г. [194]. Правото на подаване на петиция до Европейския парламент, както е посочено в член 44 от Хартата, позволява на всеки гражданин, който живее в ЕС, да се обръща към Парламента чрез неговата комисия по петиции, която провежда разследвания и разглежда начина, по който се прилага правото на ЕС. Комисията по петиции може също така да поиска от Европейската комисия да извърши предварително разследване на петицията и да предостави информация относно спазването на съответното законодателство на ЕС или да предприеме други действия, които се считат за подходящи, за да се опита да разреши въпроса. Въпреки това петицията не води до правнозадължително решение по въпроса, по който е подадена жалбата.

В някои случаи е възможно и да подадете жалба до Европейската служба за борба с измамите. Тя се занимава с измами с разходи на ЕС, включително неправомерно плащане на средства от ЕС, неразкриване на изисквана информация със същия ефект или злоупотреба със средства за цели, различни от тези, за които първоначално са били предоставени. Нарушаването на основните права може да се разглежда като нередност, т.е. „всяко нарушение на разпоредба от общностното право, съдебно решение, произтичащо от действие или бездействие от страна на икономическия оператор, което би довело до засягане на целия бюджет на Общностите [...] от неоправдан разход“. [195] Ако нередността е извършена умишлено, тя представлява измама. В някои случаи обвиненията в измама могат да бъдат разглеждани от Европейската прокуратура. [196]

И накрая, могат да се използват и механизми за подаване на жалби на международно равнище. Гражданите могат да подават жалби съгласно Факултативния протокол към КПХУООН, ако въпросната държава членка го е ратифицирала [197]. Комитетът на ООН за правата на хората с увреждания също може да започне разследване, ако е получил надеждни доказателства за тежки или системни нарушения на разпоредбите на КПХУООН. [198] Последната процедура беше използвана в Унгария, където комитетът установи тежки и системни нарушения в контекста на институционализирането на хора с увреждания, включително чрез използване на средства от ЕС [199]. По-специално по отношение на фондовете на ЕС Комисията констатира, че „публичните средства, включително средствата от европейските структурни и инвестиционни фондове, продължават да се инвестират в изграждането, обновяването и разширяването на големи и малки институции, като по този начин се намаляват ресурсите за подкрепа на независимия живот и развитието на достъпни, базирани в общността услуги, които насърчават приобщаването.“ [200]

Самият ЕС обаче не е ратифицирал Факултативния протокол към КПХУООН. Поради това Комитетът на ООН за правата на хората с увреждания не е упълномощен да

получава и разглежда съобщения от или от името на лица или групи лица, които твърдят, че са жертви на нарушение от страна на ЕС. Освен това комитетът не може да провежда разследване съгласно член 6 от Факултативния протокол. В същото време, дори и без да е ратифициран Факултативният протокол, Комитетът на ООН за правата на хората с увреждания може да коментира националните практики, включително финансирането на институциите за хора с увреждания, в рамките на редовната процедура за докладване, предвидена в Конвенцията или съгласно член 6 от КПХУООН, както е описано по-горе.

2.4 Жалби на национално равнище

Последната възможност са националните жалби, които, както беше отбелязано по-горе, следва да осигуряват възможност за „ефективно разглеждане“ в съответствие с член 69, параграф 7 от POP 21-27. Съгласно хоризонталното отключващо условие за ефективно прилагане и изпълнение на Хартата и КПХУООН, държавите членки трябва да разполагат с механизми за докладване на мониторинговия комитет относно случаи на несъответствие на операциите, подпомагани от фондовете, и относно жалби относно фондовете, свързани с Хартата или КПХУООН, подадени в съответствие с механизмите, предвидени в член 69, параграф 7 от POP 21-27, приложение III. Това означава, че държавите членки трябва също така да осигурят подаването на жалби, свързани с основните права.

В исторически план нивото на публичност, свързано с механизмите за подаване на жалби относно фондовете на ЕС, не е високо [201]. Изследванията на FRA изглеждат потвърждават това, тъй като най-често споменаваният проблем от участниците в изследването във връзка с предходния програмен период е липсата на осведоменост относно съществуващите механизми за подаване на жалби.

Например във Финландия различни участници в проучването, представляващи независими органи в областта на основните права, ОГО и управляващи органи на фондове, споменават липсата на осведоменост относно механизмите за подаване на жалби за проблеми с основните права в контекста на фондовете на ЕС. [202]

Хърватските участници в проучването подчертават същия въпрос. В Хърватия жалбите могат да се подават, наред с другото, до омбудсмана. Въпреки това, както отбелязва хърватската НИПЧ в доклада си, обществеността не винаги е наясно, че това са институциите, пред които могат да бъдат подадени жалби. [203] Подобен пример във връзка с предходния програмен период може да се цитира от интервю, проведено в Германия. В този случай представител на НПО за защита на правата на бежанците с 20-годишен опит, който е член на мониторинговия комитет, не е бил наясно как да подаде жалба срещу решение във връзка с германския ФУМИ. [204]

В неотдавнашната бележка относно политиката на PICUM и ECRE също се

подчертава липсата на осведоменост относно механизмите за подаване на жалби. [205] Проучването им, проведено през януари 2023 г. сред 59 ОГО, показва, че ОГО, работещи в областта на миграцията и убежището на национално равнище, не знаят никакъв официален начин за съобщаване на опасения относно основните права или подаване на жалби във връзка с операции, финансирани от ЕС. В бележката относно политиката се заключава, че въпреки че е задължително да се създадат такива механизми за подаване на жалби, изглежда че информацията за тях не достига до обществеността.

В България изследванията показват, че липсата на знания за това към кой орган по кой проблем трябва да се обърнем е довела до загуба на много време в „препращане на кореспонденция“ за определяне на компетентния орган за разглеждане на конкретна жалба [206]. По отношение на предишния програмен период самите представители на Френския защитник на правата не бяха сигурни дали са упълномощени да разглеждат жалби, свързани с използването на средства от ЕС, отбелязвайки, че това може да изисква допълнителен правен анализ [207]. В някои случаи, например в България и Полша, респондентите в проучването посочват, че броят на жалбите по отношение на основните права, свързани с фондовете на ЕС, е много малък. Представителите на местните и регионалните органи в България виждат това като положителен знак [208], докато представител на гражданското общество подозира, че това по-скоро показва липсата на осведоменост относно механизмите за подаване на жалби или на Хартата [209].

Ситуацията е подобна по отношение на публичността на механизмите по Хартата, които ще бъдат създадени съгласно POP 21-27. Що се отнася до хоризонталните условия, държавите членки са длъжни да съобщят на Европейската комисия за уреждането им чрез т.нар. „самооценки“. PICUM и ECRE отбелязват, че непубликуването на същата информация по-масово представлява пропуснатата възможност. Предлага се тези оценки да бъдат оповестени публично, за да се гарантира, че информацията е на разположение на наблюдаващите основните права. В своята политическа бележка те заявяват: „Липсата на прозрачност по отношение на съдържанието и резултатите от оценките на ЕК [Европейската комисия] и на държавите членки подкопава отчетността на процеса на национално равнище, където достъпът до информация остава основно предизвикателство.“[210]

Друг проблем, който се появи в проучването, е липсата на експертен опит по въпросите на основните права на определените механизми за подаване на жалби. На националните ръководители на фондове може да им липсва опит в работата с такива жалби, особено на регионално равнище [211]. Националните механизми за подаване на жалби понякога също са по-подходящи за жалби относно измами, които са по-често срещани в контекста на фондовете на ЕС, отколкото жалбите относно нарушения на основните права. Например гръцките власти се позовават на Националния орган за прозрачност като орган, компетентен да приема жалби

относно Хартата. Въпреки това организациите на гражданското общество изразиха загриженост относно техния експертен опит в тази област [212], както и Комисията по граждански свободи, правосъдие и вътрешни работи на Европейския парламент [213] и специалният докладчик на ООН за защитниците на правата на човека, който отбелязва, че „[макар че] Националният орган за прозрачност даде известен принос в борбата срещу корупцията, той няма ресурси да провежда независими разследвания на управлението на миграционните потоци“. [214]

На редица независими органи за основните са възложени правомощия да разглеждат индивидуални жалби. Проучванията обаче показват, че е възможно техните решения да не бъдат ефективно изпълнени. В някои държави членки участниците в изследването отбелязват, че тези органи не могат да издават правнозадължителни решения и като цяло нямат капацитет да проследяват изпълнението на своите препоръки. [215]

ОГО отбелязват, че потенциалната заплаха за справедлива и ефикасна процедура за подаване на жалби е липсата на защита за малките и независими организации, които може да се страхуват, че собствените им искания за финансиране от ЕС могат да бъдат отхвърлени, ако подадат жалби относно основните права срещу решения за финансиране на определени операции. [216] Такова отмъщение за предишни жалби може да мотивира нова жалба с твърдение за такова отмъщение.

Обещаваща практика

Създаване на обща точка за жалби относно основните права: пример от Словакия

В Словакия през програмния период 2021-2027 г. всички жалби, свързани с Хартата и КПУООН, могат да бъдат подавани на един и същ имейл адрес. Ако обществеността знае за финансирана от ЕС операция, която по някакъв начин изглежда в нарушение на хоризонталните принципи, тя може да изпрати своята жалба на този адрес. След това жалбите се препращат към управляващия орган или се разглеждат чрез информиране на жалбоподателя за възможността да се свърже с други съответни институции. След това информацията за жалбите и идентифицираните случаи на несъответствие се събират в база данни. Тази информация, включително как са били разрешени случаите, се предоставя редовно на мониторинговия комитет.

Източник: Gestor for Horizontal Principles (2021), 'Horizontal principle on non-discrimination'.

Освен това липсата на независимост може да бъде проблем. POP 21-27 изисква от държавите членки да създадат ефективни механизми за подаване на жалби. Въпреки че POP 21-27 не предвижда изрично изискване за независимост, законодателството и практиката на ЕС подчертават независимостта като ключов елемент, определящ за ефективността на механизмите за подаване на жалби [217] . Международните органи за наблюдение на правата на човека подчертават по друг

повод значението на независимостта или безпристрастността на служителите, които разглеждат жалбите. [218] Загрижеността по отношение на липсата на институционална независимост в механизмите за подаване на жалби се изтъква като потенциален проблем по отношение на предложения механизъм в Полша. [219]

Обещаваща практика

Роля на независимия орган за основните права: Кипър

В Кипър националният орган по правата на човека участва като консултант в изготвянето на програми и действия като механизъм за подаване на жалби. Ако бъде установено евентуално нарушение, комисарят по администрацията и защитата на правата на човека може да даде предложения за привеждане на програмите в съответствие с разпоредбите на Хартата.

Комисарят изпълнява функцията на механизъм за подаване на жалби, към който могат да се отправят искания относно нарушения на Хартата и КПХУООН. В широките правомощия на комисаря попада наблюдението на изпълнението на препоръките по процедурата за проследяване, предвидена в нормативните актове, уреждащи дейността на комисаря по администрацията от 1991 г. до 2022 г. (член 6 (8) и (9)).

Съгласно правомощията на Комисаря по въпросите на равенството той може да издава правнозадължителни препоръки и да изисква прилагането на коригиращи мерки в съответствие с членове 21 и 22 от Закона за борба с расовата и друга дискриминация (Закон за комисаря) (Закон 42 (I)/2004).

Препоръките на омбудсмана се вписват в регистър, а отговорност на управляващия орган е да осигури спазването им, в противен случай се привеждат в действие механизми за спиране или прекъсване на финансирането. Освен това комисарят докладва за жалби и препоръки, дадени на мониторингов комитет, в който комисарят участва като наблюдател.

Източник: Ombudsman of Cyprus (2023), "The role of national bodies with a human rights remit in ensuring fundamental rights compliance of EU funds", report written in the framework of the FRA project "Supporting National Human Rights Institutions in monitoring fundamental rights and the fundamental rights aspects of the rule of law" (все още не е общодостъпен), вж. също раздел [Mandate](#) на уебсайта на омбудсмана.

Заклучение

Настоящия доклад подчертава как може да се подобри интегрирането на Хартата и КПХУООН при усвояването на фондовете по РОР чрез включване на независимите органи по въпросите на основните права и гражданското общество като партньори в процеса на финансиране. Докладът съдържа предложения за държавите членки и техните органи, както и практически мерки за независимите органи по въпросите на основните права.

Отключващите условия по РОР 21-27 може да помогнат най-напред да се предотврати финансирането на операции, които не са в пълно съответствие с Хартата и КПХУООН. За целта е необходимо държавите членки да предприемат мерки в съответствие със своите харти и механизмите на КПХУООН. Мерките включват усъвършенствано обучение по основните права, повишаване на осведомеността на всички ключови участници в цикъла и осигуряване на наличието на практически инструменти за проверка на съответствието с Хартата и КПХУООН. Особено необходими са действия на местно и регионално равнище.

Има три основни констатации, свързани с участието, капацитета и ресурсите и механизма за подаване на жалби.

Първо, с цел по-добро използване на експертния опит, данните и констатациите на независимите органи за основните права и на специализираните в областта на основните права ОГО е необходимо те да имат по-голямо и по-значимо участие, включително в началните етапи на цикъла на финансиране. Въпреки че много от тези участници са били включени и в предишния програмен период, е необходимо да се положат още усилия, за да се гарантира, че тяхното пълноценно участие се насърчава и улеснява.

Второ, за всички е важно, включително за независимите органи за основните права и специализираните ОГО за основните права, да разполагат с необходимите допълнителни човешки, финансови и технически ресурси за тази нова роля.

Трето, трябва да се извлекат поуки от оценките и процедурите за подаване на жалби, за да се гарантира, че отключващите условия, предвидени в Хартата и КПХУООН, имат реално отражение върху финансираните от ЕС дейности и операции. Държавите членки трябва да гарантират, че техните процедури за подаване на жалби достатъчно ефективно установяват и отстраняват всички нарушения.

FRA е на разположение да оказва съдействие по констатациите в настоящия доклад на Комисията, на държавите членки и на независимите органи по въпросите на основните права.

Приложение: Методология

Настоящият доклад се основава на проучване на FRA, проведено през 2022 г. и 2023 г. чрез мултидисциплинарната изследователска мрежа Franet [220] и чрез интервюта и срещи както на национално равнище, така и на равнището на ЕС. Заданието на изследователите бе да се съсредоточат върху осемте фонда по POP 21-27. За целите на настоящия доклад бяха проведени общо 92 интервюта на международно, европейско, национално и местно равнище.

На равнището на ЕС партньорът на FRA Franet проведе документално проучване и полуструктурирани интервюта с шест длъжностни лица от Комисията (от генералните дирекции за заетостта, социалните въпроси и приобщаването; за регионалната и градската политика; за правосъдието и потребителите; и за миграцията и вътрешните работи), петима представители на ОГО на равнището на ЕС, трима представители на независими органи за основните права (или техни рамкови организации), един учен, един представител на EIGE и един представител на Европейския омбудсман.

Държави членки, обхванати от изследването на Franet, са подбрани въз основа на наличието на акредитирана НИПЧ със статут „А“, за да се гарантира, че FRA може да контактува с напълно независими институции в тези държави (т.е. НИПЧ, която според Подкомитета по акредитация на Глобалния алианс за НИПЧ е независима по отношение на законодателството, членството, операциите, политиката и контрола на ресурсите). Изборът сред държавите с акредитирана НИПЧ със статут „А“ се основава на тяхното ниво на относително финансиране на глава от населението от фондовете на ЕС и на разумен географски баланс.

На национално равнище партньорите на Franet в България, Хърватия, Естония, Финландия, Франция, Германия и Португалия проведоха документално проучване и полуструктурирани интервюта с представители на правителството, гражданското общество, независими органи за основните права и научните среди.

- В България бяха интервюирани представители на Министерството на труда и социалната политика, Министерството на регионалното развитие и благоустройството, Комисията за защита от дискриминация, Омбудсмана и три граждански организации.
- В Хърватия партньорите на Franet разговаряха с представители на три НПО, един учен и с представители на Службата за сътрудничество с гражданското общество, Националната фондация за развитие на гражданското общество, Министерството на труда, Министерството на регионалното развитие и фондовете на ЕС, Службата на омбудсмана, Правителствената служба за правата на човека и правата на националните малцинства, Омбудсмана за равенството между половете и Службата на омбудсмана за хората с увреждания.
- В Естония бяха проведени интервюта с представители на министерствата на финансите, социалните въпроси и вътрешните работи и на Държавния център за споделени услуги, както и с представители на канцлера на правосъдието, комисаря по въпросите на равенството между половете и равното третиране и представители на четири ОГО.
- Във Финландия бяха интервюирани представители на Министерството на вътрешните работи, Министерството на икономиката и заетостта и на Центъра за икономическо развитие, транспорт и околна среда, заедно с четирима представители на национални органи с правомощия за правата на човека, двама учени и един представител на ОГО.

ФОНДОВЕ НА ЕС ГАРАНТИРАНЕ НА СЪОТВЕТСТВИЕТО ИМ С ОСНОВНИТЕ ПРАВА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

- Във Франция бяха проведени интервюта с двама учени и представители на три ОГО, Министерството на вътрешните работи, Органа за одит на европейските фондове във Франция, един управляващ орган и Френската национална консултативна комисия по правата на човека и с Обществения защитник на правата.
- В Германия бяха интервюирани представители на три ОГО, един учен, представители на три управляващи органа, двама представители на Германския институт за правата на човека (единият работи по правата на хората с увреждания) и представител на Федералната фондация за равенство между половете.
- В Португалия бяха интервюирани представители на две ОГО, двама учени и представители на Националния механизъм за наблюдение на прилагането на Конвенцията за правата на хората с увреждания, на Комисията по гражданство и равенство между половете, на Висшата комисия по миграцията и на програмите „Социално приобщаване и заетост“, „Човешки капитал“ и „Устойчивост и ефективно използване на ресурсите“.

Партньорите на Franet организираха седем кръгли маси, на които се създаде възможност за обмен на мнения между участници от различни среди относно фондовете на ЕС и основните права.

- В България тази кръгла маса събра представител на управляващ орган, представители на националния орган по въпросите на равенството и представители на гражданското общество, работещи в областта на политиките за деца и жилищно настаняване (които са част от мониторинговите комитети).
- В Хърватия на кръглата маса се събраха представители на Министерството на регионалното развитие и на фондовете на ЕС, на Правителствената служба за сътрудничество с НПО, на Министерството на труда, пенсионната система, семейната и социалната политика, на Службата на омбудсмана и на Службата на омбудсмана за хората с увреждания, както и петима представители на гражданското общество.
- Във Финландия участниците бяха от Министерството на вътрешните работи, Министерството на икономиката и заетостта, два независими органа за основните права и една ОГО.
- Във Франция кръглата маса събра трима представители на национални органи за правата на човека, представители на Министерството на вътрешните работи и национална агенция, занимаваща се с фондовете на ЕС, трима учени и двама представители на гражданското общество.
- В Германия кръглата маса събра трима представители на гражданското общество, един учен, петима представители на НИПЧ и двама управляващи фондове.
- В Естония в кръглата маса участваха двама представители на правителствен орган, занимаващ се с фондовете на ЕС (Държавния център за споделени услуги), представители на министерствата на финансите и социалните въпроси и две ОГО.
- В Португалия кръглата маса събра представители на Върховния комисар по миграцията, Комисията за гражданство и равенство между половете, Комисията за равенство при работа и заетост, две ОГО и двама представители на национални управляващи органи на фондове по оперативни програми.

Освен това FRA организира семинар за гражданското общество на равнище ЕС с представители на рамкови организации на гражданското общество с подкрепата на Комисията. Полученият доклад представлява допълнителен източник на информация за настоящия доклад.

Въз основа на всички интервюта и семинара бяха изготвени седем доклада от партньорите на агенцията от Franet, които отразяват положението в България, Хърватия, Естония, Финландия, Франция, Германия и Португалия, както и доклад за анализ на интервютата, направени на равнище ЕС. Допълнителни данни бяха предоставени чрез документално проучване.

Доклади относно работата на НИПЧ в Хърватия, Кипър, Латвия, Полша и Словакия

публикувани и по проекта на Фонда за безвъзмездна помощ на ЕИП и Норвегия за регионално сътрудничество „Подкрепа на националните институции за правата на човека при наблюдение на основните права и аспектите на основните права на върховенството на закона“, ръководен от FRA. Освен това в настоящия доклад е включена информация от проект относно основните права на ЕС в практиката и отключващите условия на Хартата в Гърция в рамките на грантовете на ЕИП, по които FRA действа като партньор на гръцкия омбудсман. Проектът е озаглавен „Greek Ombudsman actions for strengthening good governance, accountability and combating maladministration in the public sector“.

И накрая, докладът се основава и на данни от предишни дейности на FRA в тази област.

Съкращения

- ФУМИ (AMIF) - Фонд „Убежище, миграция и интеграция“
- ИУГВП (BMVI) - Инструмент за управление на границите и визовата политика
- ГРПЦ (CERV) - Граждани, равенство, права и ценности
- СЕС (CJEU) - Съд на Европейския съюз
- РОР (CPR) - Регламент за общоприложимите разпоредби
- КПХУООН (CRPD) - Конвенция за правата на хората с увреждания на ООН
- ОГО (CSO) - Организация на гражданското общество
- ЕСБИ (ECRE) - Европейски съвет за бежанците и изгнаниците
- ЕИП (EEA) - Европейско икономическо пространство
- ЕИРП (EIGE) - Европейски институт за равенство на половете
- ЕМНИПЧ (ENNHRI) - Европейска мрежа на националните институции за правата на човека
- ЕМОПТ (Equinet) - Европейска мрежа на органите за равно третиране
- ЕСФ+ (ESF+) - Европейски социален фонд плюс
- ЕСИФ (ESIF) - Европейски структурни и инвестиционни фондове
- ФАБД (FADA) - Федерална агенция за борба с дискриминацията в Германия
- БВП - Брутен вътрешен продукт
- ГНКПЧ (GNCHR) Гръцка национална комисия за правата на човека
- ФВС (ISF) - Фонд за вътрешна сигурност
- НИПЧ (NHRI) Национална институция за правата на човека
- НПО (NGO) - Неправителствена организация
- ПМСМД (PICUM) - Платформа за международно сътрудничество по въпросите на мигрантите без документи
- ООН - Организация на обединените нации

Бележки под линия

[1] [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 (ОВ L 231, 30.6.2021 г., стр. 159).

[2] [Регламент \(ЕС, Евратом\) 2020/2092](#) на Европейския парламент и на Съвета от 16 декември 2020 година относно общ режим на обвързаност с условия за защита на бюджета на Съюза (ОВ L 4331, 22.12.2020 г., стр. 1).

[3] Евростат (2023), [‘Government finance statistics’](#).

[4] Малта, Национална статистическа служба (2023), [‘Gross domestic product: 2022’](#).

[5] Европейска централна банка (2023), [‘Gross domestic product at market prices \(Cyprus\)’](#).

[6] Европейска централна банка (2023), [‘Annual economic indicators for Estonia’](#).

[7] Европейска комисия (2022), [‘EU Cohesion Policy: €817 million to Malta to support a more competitive, inclusive, green, and digital economy’](#).

[8] Кипър, Генерална дирекция за растеж (2022), [‘Cohesion Policy’](#).

[9] European Commission (2022), [‘EU Cohesion Policy: €3.5 billion for Estonia's economic and social development and green transition in 2021-2027’](#).

[10] Европейска комисия (2023) [Cohesion Open Data Platform](#).

[11] Европейска комисия (2021), [The EU's 2021-2027 long-term budget and NextGenerationEU: Facts and figures](#), Publications Office of the European Union, Luxembourg, p. 68.

[12] Европейски парламент (2023), [‘Fact sheets on the European Union: European Social Fund Plus’](#).

ФОНДОВЕ НА ЕС ГАРАНТИРАНЕ НА СЪОТВЕТСТВИЕТО ИМ С ОСНОВНИТЕ ПРАВА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

- [13] Statewatch и Transnational Institute Amsterdam (2022), [‘At what cost? Funding the EU’s security, defence, and border policies, 2021-2027’](#).
- [14] Европейска комисия (2023) [‘In my Region’](#).
- [15] [Директива 2008/115/ЕО](#) на Европейския парламент и на Съвета от 16 декември 2008 година относно общите стандарти и процедури, приложими в държавите-членки за връщане на незаконно пребиваващи граждани на трети (ОВ L 348, 24.12.2008 г., стр. 98).
- [16] Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 година за определяне на общоприложими разпоредби за 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 и за определяне на общи разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд и Европейския фонд за морско дело и рибарство, и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета (ОВ L 347, 20.12.2013 г., стр. 320), приложение XI („Тематични предварителни условия“); вж. също РПР 21-27, приложение IV („Тематични отключващи условия, приложими за ЕФРР, ЕСФ+ и Кохезионния фонд“).
- [17] Lighthouse Reports (2022), [‘Europe’s black sites’](#).
- [18] Германия, Федерална служба „Полиция“ (Bundeskriminalamt, ВКА) (2020), [Übersicht über die geförderten Projekte im Rahmen des Inneren Sicherheitsfonds \(ISF Sicherheit\) in der Förderperiode 2014 bis 2020](#).
- [19] Съд на Европейския съюз (СЕС), C-817/19, Ligue des droits humains ASBL c/y Conseil des ministres, 21 юни 2022 г.
- [20] Във връзка с Румъния, вж. напр. ENIL (2021) [Statement of the European Network on Independent Living regarding abuses in institutions for disabled people in Romania](#) и фондация Validity (2021), „Деинституционализация и живот в общността в България“, Будапеща, стр. 20-26.
- [21] 45 CSOs (2021), [Walling off welcome: New reception facilities in Greece reinforce a policy of refugee containment and exclusion](#).
- [22] Фондация „Отворено общество“ (2016), [Main risks of misusing EU funding in the field of Roma inclusion](#); вж. също Европейски парламент (2023), [Segregation and discrimination of Roma children in education](#), резолюция от 4 октомври 2023 г., чл. 8: „Парламентът [...] отново призовава да се създаде механизъм за ранно предупреждение за докладване на опасност от злоупотреба или неправилна употреба на средства на Съюза, предназначени за справяне с положението на ромите и призовава Комисията редовно да информира обществеността за ефикасността и конкретните резултати от упражнението мониторинг“.
- [23] [Регламент \(ЕС, Евратом\) 2020/2092 на Европейския парламент и на Съвета от 16 декември 2020 година относно общ режим на обвързаност с условия за защита на бюджета на Съюза](#), член 4 и член 6, параграф 1. За авторитетно тълкуване на Регламента, вж. дело C-157/21, решение на СЕС от 16 февруари 2022 г.
- [24] [Регламент \(ЕС\) 2021/241](#) на Европейския парламент и на Съвета от 21 февруари 2021 година за създаване на Механизъм за възстановяване и устойчивост (ОВ L 57, 18.2.2021 г., стр. 17).
- [25] FRA (European Union Agency for Fundamental Rights) (2016), [Opinion of the European Union Agency for Fundamental Rights on the development of an integrated tool of objective fundamental rights indicators able to measure compliance with the shared values listed in Article 2 TEU based on existing sources of information](#).
- [26] FRA (2023), [Social rights and equality in the light of the recovery from the COVID-19 pandemic](#), Служба за публикации на Европейския съюз, Люксембург (вж. по-специално становище 1.2).
- [27] Съвет на Европейския съюз (2023), [Council Recommendation on the 2023 National Reform Programme of Sweden](#), Брюксел.
- [28] Съвет на Европейския съюз (2023), [Council Recommendation on the 2023 National Reform Programme of Lithuania](#), Brussels.
- [29] Съвет на Европейския съюз (2023), [Council Recommendation on the 2023 National Reform Programme of Austria](#), Brussels.
- [30] [Делегиран регламент на Комисията \(ЕС\) № 240/2014](#) от 7 януари 2014 година относно Европейски кодекс на поведение за партньорство в рамките на европейските структурни и инвестиционни фондове (ОВ L 74, 14.3.2014 г., стр. 1).
- [31] [Регламент \(ЕС\) 2021/1057](#) на Европейския парламент и на Съвета от 24 юни 2021 година за създаване на Европейския социален фонд плюс (ЕСФ+) и за отмяна на Регламент (ЕС) № 1296/2013 (ОВ L 231, 30.6.2021 г., стр. 21).
- [32] [Регламент \(ЕС\) 2021/1147](#) на Европейския парламент и на Съвета от 7 юли 2021 година за

ФОНДОВЕ НА ЕС ГАРАНТИРАНЕ НА СЪОТВЕТСТВИЕТО ИМ С ОСНОВНИТЕ ПРАВА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

създаване на Фонд „Убежище, миграция и интеграция“ (ОВ L 251, 15.7.2021 г., стр. 1).

[33] [Регламент \(ЕС\) 2021/1149](#) на Европейския парламент и на Съвета от 7 юли 2021 година за създаване на Фонд „Вътрешна сигурност“ (ОВ L 251, 15.7.2021 г., стр. 94).

[34] Вж. също Регламента за ФМИ, член 16, параграф 4 и [Регламент \(ЕС\) 2021/1148](#) на Европейския парламент и на Съвета от 7 юли 2021 година за създаване на Инструмент за финансова подкрепа за управлението на границите и визовата политика като част от Фонда за интегрирано управление на границите (ОВ L 251, 15.7.2021 г., стр. 48) (BMVI Regulation), член 13, параграф 4. Обърнете внимание, че в преамбюла на Регламента за Инструмента „Вътрешна сигурност“ също се отправя призив за участие на децентрализирани агенции, включително тези, работещи в сферата на основните права.

[35] Италия: Dipartimento per le politiche di coesione (2021), [Relazione di autovalutazione sul soddisfacimento della condizione abilitante orizzontale “Effettiva applicazione e attuazione della Carta dei diritti fondamentali dell'UE”](#) *Versione consolidata*, Рим, стр. 2.

[36] Италия: Dipartimento per le politiche di coesione (2021), [Relazione di autovalutazione sul soddisfacimento della condizione abilitante orizzontale “Effettiva applicazione e attuazione della Carta dei diritti fondamentali dell'UE”](#) *Versione consolidata*, Рим, приложение I.

[37] Италия: Dipartimento per le politiche di coesione (2021), [Relazione di autovalutazione sul soddisfacimento della condizione abilitante orizzontale “Effettiva applicazione e attuazione della Carta dei diritti fondamentali dell'UE”](#) *Versione consolidata*, Рим, приложение II.

[38] Словения: Sofinancira Evropska unija (2023), [Postopkovnik za izvajanje Listine Evropske unije o temeljnih pravicah in Konvencije Združenih narodov o pravicah invalidov v skladu s Sklepom Sveta 2010/48/ES](#), Любляна.

[39] Словения: Sofinancira Evropska unija (2023), [Postopkovnik za izvajanje Listine Evropske unije o temeljnih pravicah in Konvencije Združenih narodov o pravicah invalidov v skladu s Sklepom Sveta 2010/48/ES](#), Любляна.

[40] Съобщение, получено от естонския национален служител за връзка; Ирландия, Отдел „Публични разходи и реформа“ (2022), Споразумение за партньорство 2021-27, Дъблин, стр. 48.

[41] Правителство на Ирландия (2021), [Equality and Human Rights in EU Funds, 2021-27](#): Инструмент за ориентирване, Дъблин.

[42] Румъния, Министерство за европейски проекти и инвестиции, (2022), [Guide to the Application of the Charter of Fundamental Rights of the European Union in the Implementation of the European Non- reimbursable Funds](#) .

[43] Европейска комисия (2016), [Guidance on ensuring the respect for the Charter of Fundamental Rights of the European Union when implementing the European Structural and Investment Funds \('ESI Funds'\)](#), 2016/C 269/01.

[44] Омбудсман на Кипър (2023), „Ролята на националните органи с правомощия в областта на правата на човека за гарантиране на съответствието на фондовете на ЕС с основните права“, доклад, изготвен в рамките на проекта на FRA „Подкрепа за националните институции за правата на човека в процеса на мониторинг на основните права и аспектите, свързани с основни права, на принципите на правовата държава“ (все още не е публично достъпен).

[45] Equinet (European Network of Equality Bodies) (2022), [Equality bodies and the European Structural and Investment Funds realising a potential for change](#), Brussels, p. 33.

[46] Интервю с представители на Генерална дирекция „Миграция и вътрешни работи“, 19 юли 2022 г.

[47] Интервю с представител на ОГО в България, 19 април 2022 г.; интервю с представител на междуведомствена организация, 29 юни 2022 г.

[48] Интервю с представител на португалския национален орган по въпросите на равенството, 2022 г.

[49] Интервю с представител на правителството на Хърватия, 2022 г.

[50] Интервю с представител на ОГО, 11 май 2022 г.; интервю с представител на обединяваща организация на независими органи в областта на основните права, 11 май 2022 г.

[51] Franet country report - Croatia, 2023, p. 9.

[52] Ombudsperson of the Republic of Croatia (2023), 'The role of national bodies with a human rights remit in ensuring fundamental rights compliance of EU funds', report written in the framework of the FRA project "Supporting National Human Rights Institutions in monitoring fundamental rights and the fundamental rights aspects of the rule of law" (все още не е публично достъпен).

[53] Отговор по имейл от националното лице за връзка в Хърватия, 2023 г.

[54] Интервюта с независими органи в областта на основните права във Финландия, май 2022 г.; Franet country report - Portugal, 2023, p. 18.

ФОНДОВЕ НА ЕС ГАРАНТИРАНЕ НА СЪОТВЕТСТВИЕТО ИМ С ОСНОВНИТЕ ПРАВА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

- [55] Ombudsman of Cyprus (2023), 'The role of national bodies with a human rights remit in ensuring fundamental rights compliance of EU funds', report written in the framework of the FRA project "Supporting National Human Rights Institutions in monitoring fundamental rights and the fundamental rights aspects of the rule of law" (все още не е публично достъпен).
- [56] Интервю с представител на ОГО, 11 май 2022 г.
- [57] Интервю с представител на ОГО от Естония, 12 май 2022 г.
- [58] PICUM (Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants) and ECRE (European Council on Refugees and Exiles) (2023), [Fundamental rights compliance of funding supporting migrants, asylum applicants and refugees inside the European Union](#), policy note, Brussels, p. 9.
- [59] Представител на правителството на Хърватия, 2023 г.
- [60] Интервю с представител на обединяваща организация на независими органи в областта на основните права, 11 май 2022 г.
- [61] Franet country report - Estonia, 2023, pp. 14-15.
- [62] Интервю с представител на ОГО, 1 юни 2022 г.
- [63] Интервю с представител на ОГО, 1 юни 2022 г.
- [64] Интервю с представител на ОГО, 2 юни 2022 г.
- [65] Интервю с представител на академичните среди, 26 август 2022 г.
- [66] Интервю с представител на национален мениджър на фонд от Естония, 2022 г.
- [67] Franet country report - Greece, 2023, p. 33.
- [68] Ombudsperson of the Republic of Croatia (2023), 'The role of national bodies with a human rights remit in ensuring fundamental rights compliance of EU funds', report written in the framework of the FRA project "Supporting National Human Rights Institutions in monitoring fundamental rights and the fundamental rights aspects of the rule of law" (все още не е публично достъпен); интервю с представител на ОГО от Естония (EE/CSO/1), интервю с представител на орган по въпросите на равенството в Хърватия (HR/NHRB/04, p. 3); Ombudsperson of the Republic of Croatia (2023), 'The role of national bodies with a human rights remit in ensuring fundamental rights compliance of EU funds', report written in the framework of the FRA project "Supporting National Human Rights Institutions in monitoring fundamental rights and the fundamental rights aspects of the rule of law" (все още не е публично достъпен).
- [69] Ombudsman of Cyprus (2023), 'The role of national bodies with a human rights remit in ensuring fundamental rights compliance of EU funds', report written in the framework of the FRA project "Supporting National Human Rights Institutions in monitoring fundamental rights and the fundamental rights aspects of the rule of law" (все още не е публично достъпен).
- [70] Коментар от националното лице за връзка в Латвия, 2023 г.
- [71] Интервю с представител на ОГО от Естония, 2022; интервюта с представители на ОГО в Латвия; вж. Ombudsman's Office of the Republic of Latvia, (2023), 'The role of national bodies with a human rights remit in ensuring fundamental rights compliance of EU funds', report written in the framework of the FRA project "Supporting National Human Rights Institutions in monitoring fundamental rights and the fundamental rights aspects of the rule of law" (все още не е публично достъпен).
- [72] Интервюта с представители от независими органи в областта на основните права; вж. Franet country report - Croatia, 2023, p. 15; Интервюта с представители на ОГО в Латвия; Ombudsman's Office of the Republic of Latvia, (2023), 'The role of national bodies with a human rights remit in ensuring fundamental rights compliance of EU funds', report written in the framework of the FRA project "Supporting National Human Rights Institutions in monitoring fundamental rights and the fundamental rights aspects of the rule of law" (все още не е публично достъпен).
- [73] Интервю с представител на национален управляващ фонд в Естония, 2022 г.
- [74] Ombudsperson of the Republic of Croatia (2023), 'The role of national bodies with a human rights remit in ensuring fundamental rights compliance of EU funds', report written in the framework of the FRA project "Supporting National Human Rights Institutions in monitoring fundamental rights and the fundamental rights aspects of the rule of law" (not yet publicly available).
- [75] Ombudsman's Office of the Republic of Latvia, (2023), 'The role of national bodies with a human rights remit in ensuring fundamental rights compliance of EU funds', report written in the framework of the FRA project "Supporting National Human Rights Institutions in monitoring fundamental rights and the fundamental rights aspects of the rule of law" (все още не е публично достъпен).
- [76] Коментар от националното лице за връзка в Латвия, 2023 г.

ФОНДОВЕ НА ЕС ГАРАНТИРАНЕ НА СЪОТВЕТСТВИЕТО ИМ С ОСНОВНИТЕ ПРАВА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

- [77] Equinet (2022), [Equality bodies and the European Structural and Investment Funds realising a potential for change](#), Brussels, p. 33.
- [78] Интервю с представител на европейска организация в областта на човешките права, 11 май 2022 г.
- [79] Интервю с представител на ОГО от Естония, 2022 г.
- [80] Ombudsman's Office of the Republic of Latvia, (2023), 'The role of national bodies with a human rights remit in ensuring fundamental rights compliance of EU funds', report written in the framework of the FRA project "Supporting National Human Rights Institutions in monitoring fundamental rights and the fundamental rights aspects of the rule of law" (все още не е публично достъпен).
- [81] Franet country report - Bulgaria, 2023, p. 8.
- [82] Franet country report - Bulgaria, 2023, p. 17.
- [83] Интервюта с представители на ОГО; вж. Franet country report - Bulgaria, 2023, p. 8.
- [84] Equinet (2022), [Equality bodies and the European Structural and Investment Funds realising a potential for change](#), Brussels .
- [85] Equinet (2022), [Equality bodies and the European Structural and Investment Funds realising a potential for change](#), Brussels, p. 33.
- [86] Интервюта с представители на независими органи в областта на основните права; вж. Franet country report - Croatia, 2023, p. 16; Franet country report - Greece, 2023, p. 40.
- [87] Franet country report - Greece, 2023, p. 40.
- [88] European Court of Auditors (2023), [Supporting Persons with Disabilities-practical impact of EU action is limited](#), pp. 34-35.
- [89] European Court of Auditors (2023), [Supporting Persons with Disabilities-practical impact of EU action is limited](#), pp. 38-39.
- [90] Вж. напр. Agency for Development and Cohesion (2021), [Portugal 2020: Annual Report 2020 \(Portugal 2020: Relatório Annual 2020\)](#), Lisbon.
- [91] Интервюта с представители на независими органи в областта на основните права; вж. Franet country report - Croatia, 2023, pp. 16-17.
- [92] Franet country report - Greece, 2023, p. 34. Вж. обаче Special Management Service of the South Aegean Region (2020-2021), [Program Evaluations](#) and EEO Group (2021) [Final Evaluation Report](#).
- [93] Franet country report - Bulgaria, 2023, p. 21; Franet country report - Finland, 2023, p. 15.
- [94] Polish Commissioner for Human Rights (2023), 'The role of national bodies with a human rights remit in ensuring fundamental rights compliance of EU funds', report written in the framework of the FRA project "Supporting National Human Rights Institutions in monitoring fundamental rights and the fundamental rights aspects of the rule of law" (все още не е публично достъпен).
- [95] Франция, доклад от кръгла маса, с. 9.
- [96] Финландия, доклад от кръгла маса, с. 6.
- [97] Интервю с представител на гражданското общество от Португалия, 9 май 2022 г.; интервю с представител на национален управляващ на фонд в Хърватия, 28 април 2022 г.; консултации с експерти на FRA, проект за национални институции по правата на човека, 27 март 2023 г.
- [98] Германия, доклад от кръгла маса, с. 7-8.
- [99] ENNHRI (European Network of National Human Rights Institutions) (2022), [Monitoring Fundamental Rights Compliance of EU Funds - Potential role, opportunities and limits for NHRIs](#), Saint-Gilles, Belgium, p. 2.
- [100] Служба на Върховния комисар по правата на човека на ООН (1993), '[Principles relating to the Status of National Institutions \(the Paris Principles\)](#)'.
- [101] Вж. Европейска комисия за демокрация чрез право (Венецианска комисия) (2019), Принципи за защита и насърчаване на институцията на омбудсмана (Венециански принципи), Становище № 897/2017, т. 9.
- [102] Вж. напр. Препоръка (ЕС) 2018/951 на Комисията от 22 юни 2018 година относно стандартите за органите по въпросите на равенството (ОВ L 167, 4.7.2018, стр. 28), чиято цел е „да се определят мерки, които държавите

ФОНДОВЕ НА ЕС ГАРАНТИРАНЕ НА СЪОТВЕТСТВИЕТО ИМ С ОСНОВНИТЕ ПРАВА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

членки могат да прилагат с цел подобряване на независимостта и ефективността на органите по въпросите на равенството“.

[103] Вж. Franet country report - France, 2023, p. 10; Franet country report - Estonia, 2023, p. 12; Franet country report - Germany, 2023, p. 25; Franet country report - Finland, 2023, pp. 15-16.

[104] Franet country report - Estonia, 2023, p. 12.

[105] Franet country report - Greece, 2023, p. 35-36.

[106] Franet country report - Greece, 2023, p. 5.

[107] Greece (2023) Ministerial Decision dated 02 October 2023 (Protocol No 457538/02.10.2023),

[108] Equinet (2022), [Equality bodies and the European Structural and Investment Funds realising a potential for change](#), Brussels, pp. 40-41.

[109] За обзор вж. FRA (2022) [December 2022 update - NHRI accreditation status and mandates](#)

[110] FRA (2020), [Strong and Effective National Human Rights Institutions](#), p. 12.

[111] Franet country report - Croatia, 2023, p. 14; интервю с представител на финландски независим орган за основните права, 2022 г., стр. 8); интервю с представител на български управляващ орган на фонд, 29 април 2022 г.; Franet country report - France, 2023, p. 17; Franet country report - Finland, 2023, p. 20.

[112] Съобщение на Комисията до Европейския Парламент, Съвета, Европейския икономически и Социален комитет и Комитета на Регионите - [Стратегия за подобряване на прилагането на Хартата на основните права в ЕС](#), COM(2020) 711 final.

[113] Franet country report - Finland, 2023, p. 21.

[114] Интервю с представител на естонска организация на гражданското общество, 2022 г.; интервю с представител на българска организация на гражданското общество, 19 април 2022 г.; интервю с представител на немска организация на гражданското общество, 6 август 2022 г.

[115] Интервю с (на равнище ЕС) представител на ОГО, 1 юни 2022 г.

[116] Интервю с представител на ОГО от Естония, 2022 г.

[117] Интервюта с представители на ОГО от Естония, 12 май 2022 г., 22 юни 2022 г.

[118] Интервю с представител на ОГО от Естония, 2022 г.

[119] Интервю с представител на ОГО от Естония, 3 юни 2022 г.

[120] PICUM and ECRE (2023), [Fundamental rights compliance of funding supporting migrants, asylum applicants and refugees inside the European Union](#), policy note, Brussels, p. 11.

[121] European Commission (2022), [Commission Implementing Decision on the financing of the Citizens, Equality, Rights and Values programme and the adoption of the work programme for 2023- 2024](#), Brussels.

[122] FRA (2020), [Strong and effective national human rights institutions - Challenges, promising practices and opportunities](#), Publications Office of the European Union, Luxembourg, p. 82.

[123] Интервюта с представители на независими португалски и френски органи за защита на основните права, 23 май 2022 г. и 18 май 2022 г., с представител на междуправителствена организация, 29 юни 2022 г. и с представител на португалска организация на гражданското общество, 9 май 2022 г.; Franet country report - Croatia, 2023, p. 15.

[124] Ombudsman's Office of the Republic of Latvia, (2023), 'The role of national bodies with a human rights remit in ensuring fundamental rights compliance of EU funds', report written in the framework of the FRA project "Supporting National Human Rights Institutions in monitoring fundamental rights and the fundamental rights aspects of the rule of law" (все още не е достъпен публично), pp. 11-12.

[125] Franet country report - France, 2023, p. 15.

[126] Ombudsperson of the Republic of Croatia (2023), 'The role of national bodies with a human rights remit in ensuring fundamental rights compliance of EU funds', report written in the framework of the FRA project "Supporting National Human Rights Institutions in monitoring fundamental rights and the fundamental rights aspects of the rule of law" (все още не е достъпен публично).

[127] Интервю с представител на ОГО, 1 юни 2022 г.

[128] Интервю с представители на ОГО, 29 June 2022 г.

ФОНДОВЕ НА ЕС ГАРАНТИРАНЕ НА СЪОТВЕТСТВИЕТО ИМ С ОСНОВНИТЕ ПРАВА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

- [129] Paris Principles, Composition and guarantees of independence and pluralism, para. 2.
- [130] GANHRI (Global Alliance of National Human Rights Institutions) (2022), [Report and recommendations of the virtual session of the Sub-Committee on Accreditation \(SCA\)](#), p. 10.
- [131] Council of Europe Committee of Ministers (2021), Recommendation CM/Rec (2021)1 of the Committee of Ministers to member States on the development and strengthening of effective, pluralist and independent national human rights institutions, 31 March 2021, Appendix Section II, paras. 6, 10.
- [132] ENNHRI (2023), [Implementing the Council of Europe recommendation on national human rights institutions: The state of play](#), Saint-Gilles, Belgium.
- [133] ENNHRI (2021), [Human rights scrutiny of public funds for migration and asylum: Role, opportunities and challenges for NHRIs](#), Brussels, p. 5.
- [134] ENNHRI (2022), [Monitoring Fundamental Rights Compliance of EU Funds - Potential role, opportunities and limits for NHRIs](#).
- [135] European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) (2019), [Principles on the protection and promotion of the ombudsman institution \('the Venice Principles'\)](#), Opinion No 897/2017, para. 21.
- [136] Препоръка (ЕС) 2018/951 на Комисията от 22 юни 2018 г. относно стандартите за органите по въпросите на равенството (ОБ L 167, 4.7.2018 г., стр. 28), съображение № 20.
- [137] Equinet (2021), [Moving forward the European Commission's proposals for directives strengthening equality bodies](#), position paper, Brussels, p. 10; Proposal for a Council directive on standards for equality bodies, 10027/23 and 10038/23, Art. 4.
- [138] Вж. напр. FRA (2021), Fundamental Rights Report - 2021, Publications Office of the European Union, Luxembourg, Chapter 10, p. 281.
- [139] Franet country report - Germany, 2023, pp. 18, 22.
- [140] ENNHRI (2021), [Human rights scrutiny of public funds for migration and asylum: Role, opportunities and challenges for NHRIs](#), Brussels, p. 11.
- [141] Franet country report - Germany, 2023, p. 18.
- [142] Ombudsman of Cyprus (2023), 'The role of national bodies with a human rights remit in ensuring fundamental rights compliance of EU funds', report written in the framework of the FRA project "Supporting National Human Rights Institutions in monitoring fundamental rights and the fundamental rights aspects of the rule of law" (все още не е достъпен публично), pp. 21-22.
- [143] Franet country report - France, 2023, pp. 11, 22.
- [144] Slovak National Centre for Human Rights (2023), 'The role of national bodies with a human rights remit in ensuring fundamental rights compliance of EU funds', report written in the framework of the FRA project "Supporting National Human Rights Institutions in monitoring fundamental rights and the fundamental rights aspects of the rule of law" (все още не е достъпен публично).
- [145] Интервю с представител на хърватски независим орган за основните права, 25 май 2022 г.; интервю с представител на български управляващ орган на фонд, 26 май 2022 г.; Franet country report - France, 2023, p. 8.
- [146] Интервю с български представител на управляващ орган на фонд, 1 юни 2022 г.
- [147] Franet country report - Bulgaria, 2023, pp. 18-19.
- [148] Въпрос, повдигнат от управляващ орган на фонд по време на дискусия на кръгла маса в Германия (вж. Franet country report - Germany, 2023, p. 23), както и в интервюта в България от всички групи респонденти (вж. Franet country report - Bulgaria, 2023, p. 11); Franet country report - France, 2023, pp. 13-14.
- [149] Ombudsperson of the Republic of Croatia (2023), 'The role of national bodies with a human rights remit in ensuring fundamental rights compliance of EU funds', report written in the framework of the FRA project "Supporting National Human Rights Institutions in monitoring fundamental rights and the fundamental rights aspects of the rule of law" (все още не е достъпен публично). Относно ниската като цяло осведоменост за Хартата вж. FRA, ['Fundamental rights survey'](#): 'Rights awareness and responsibilities' and 'Awareness of the EU Charter of Fundamental Rights'.
- [150] Ombudsman of Cyprus (2023), 'The role of national bodies with a human rights remit in ensuring fundamental rights compliance of EU funds', report written in the framework of the FRA project "Supporting National Human Rights Institutions in monitoring fundamental rights and the fundamental rights aspects of the rule of law" (все още не е достъпен публично).
- [151] Franet country report - Greece, 2023, p. 42.

ФОНДОВЕ НА ЕС ГАРАНТИРАНЕ НА СЪОТВЕТСТВИЕТО ИМ С ОСНОВНИТЕ ПРАВА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

- [152] Franet country report - Portugal, 2023, p. 28; interviews with representatives of independent fundamental rights bodies and CSOs (вж. Franet country report - Finland, 2023 p. 10; Franet country report - France, 2023, p. 11; and Ombudsperson of the Republic of Croatia (2023), 'The role of national bodies with a human rights remit in ensuring fundamental rights compliance of EU funds', report written in the framework of the FRA project "Supporting National Human Rights Institutions in monitoring fundamental rights and the fundamental rights aspects of the rule of law" (все още не е достъпен публично).
- [153] Franet country report - Greece, 2023, pp. 6-7.
- [154] NHRI representative, FRA drafting meeting with NHRIs, 27 March 2023 (Cyprus).
- [155] Interviews with CSO and national fund manager representatives; see Franet country report - Finland, 2023, p. 20.
- [156] Интервю с представител на управляващ орган на естонски национален фонд, 16 май 2022 г.
- [157] Интервю с представител на български независим орган по въпросите на основните права, 2 юни 2022 г.; интервю с представител на Главна дирекция по заетост, социални въпроси и приобщаване, 8 юни 2022 г.; интервю с представител на Европейския институт за равенство между половете (EIGE), 14 юни 2022 г.
- [158] Интервю с представител на естонски управляващ орган на фонд, 10 май 2022 г.
- [159] Franet country report - Germany, 2023, p. 19.
- [160] Franet country report - Croatia, 2023, p. 11.
- [161] Franet country report - Croatia, 2023, p. 12.
- [162] Franet country report - Croatia, 2023, p. 14.
- [163] Ombudsperson of the Republic of Croatia (2023), 'The role of national bodies with a human rights remit in ensuring fundamental rights compliance of EU funds', report written in the framework of the FRA project "Supporting National Human Rights Institutions in monitoring fundamental rights and the fundamental rights aspects of the rule of law" (все още не е достъпен публично).
- [164] Slovak National Centre for Human Rights (2023), 'The role of national bodies with a human rights remit in ensuring fundamental rights compliance of EU funds', report written in the framework of the FRA project "Supporting National Human Rights Institutions in monitoring fundamental rights and the fundamental rights aspects of the rule of law" (все още не е достъпен публично).
- [165] Franet country report - Finland, 2023, p. 18.
- [166] Franet country report - Greece, 2023, p. 45.
- [167] Franet country report - Finland, 2023, pp. 20-21.
- [168] Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (2012), [World Programme for Human Rights Education](#), New York and Geneva, pp. 5-6.
- [169] Вж. в тази връзка също и следния кратък работен документ: FRA and the European Committee of the Regions' Commission for Citizenship, Governance, Institutional & External Affairs (CIVEX) (2019), [Putting the EU Charter of Fundamental Rights into practice: The local and regional perspective](#), Brussels.
- [170] Европейска комисия (2020), [Note on the use of EU Funds in tackling educational and spatial segregation \(2021-2027 programming period\)](#); Европейска комисия (2020), [Infrastructure mapping in education, health, housing, childcare and social care: Recommendations for desk officers to review infrastructure mapping for the 2021-2027 programming period](#).
- [171] EIGE (European Institute for Gender Equality) (2022), [Toolkit for gender budgeting in the EU Funds](#), Vilnius.
- [172] EEG (European Expert Group on the Transition from Institutional to Community-based Care) and Hope and Homes for Children (2021), [EU Funds Checklist to Promote Independent Living and Deinstitutionalisation](#).
- [173] Интервю с португалски представител на ОГО, 14 април 2022 г.
- [174] Franet country report - Portugal, 2023, pp. 27-28.
- [175] Омбудсман на Република Хърватска (2023), 'The role of national bodies with a human rights remit in ensuring fundamental rights compliance of EU funds', report written in the framework of the FRA project "Supporting National Human Rights Institutions in monitoring fundamental rights and the fundamental rights aspects of the rule of law" (все още не е достъпен публично).
- [176] Интервю с представители на Генерална дирекция „Миграция и вътрешни работи“, 19 юли 2022 г.

ФОНДОВЕ НА ЕС ГАРАНТИРАНЕ НА СЪОТВЕТСТВИЕТО ИМ С ОСНОВНИТЕ ПРАВА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

- [177] Интервю с представител на финландски национален фонд, 16 юни 2022 г.
- [178] Slovak National Centre for Human Rights (2023), 'The role of national bodies with a human rights remit in ensuring fundamental rights compliance of EU funds', report written in the framework of the FRA project "Supporting National Human Rights Institutions in monitoring fundamental rights and the fundamental rights aspects of the rule of law" (все още е публично достъпно).
- [179] Franet country report - France, 2023, p. 13-14.
- [180] Order of the General Court (Seventh Chamber), T-613/19, European Network on Independent Living Brussels Office (ENIL Brussels Office) and Others v. European Commission, 2 September 2020.
- [181] CJEU, C-622/20 P, Validity Foundation - Mental Disability Advocacy Centre and Center for Independent Living Association v. European Commission, 15 April 2021.
- [182] Интервю със служител на Европейската комисия, 22 юли 2022 г., с. 5; интервю със служител на Европейската комисия, 19 юли 2022 г., с. 7-8.
- [183] Rijpma, J. and Fotiadi, A. (2022), [Addressing the violation of fundamental rights at the external borders of the European Union: Infringement proceedings and conditionality in EU funding instruments](#), Greens/EFA Parliamentary Group, Brussels, p. 18.
- [184] Rijpma, J. and Fotiadi, A. (2022), [Addressing the violation of fundamental rights at the external borders of the European Union: Infringement proceedings and conditionality in EU funding instruments](#), Greens/EFA Parliamentary Group, Brussels, pp. 14-15.
- [185] European Commission, '[How to make a complaint at EU level](#)'.
- [186] See, for example, ENIL (European Network on Independent Living) (2023), '[ENIL and IL Austria complain to the European Commission](#)'.
- [187] For a proposal that was made in more general terms on how to use infringement procedures as a tool for the protection of fundamental rights within the EU, see de Schutter, O. (2017), [Infringement proceedings as a tool for the enforcement of fundamental rights in the European Union](#), Open Society European Policy Institute, Brussels.
- [188] UN Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2015), [Concluding observations on the initial report of the European Union](#), pp. 50-51.
- [189] Human Rights Council (2022), [Report of the Special Rapporteur on the Rights of Persons with Disabilities, Gerard Quinn: Visit to the European Union](#), paras. 36-48.
- [190] European Network of Ombudsmen (n.d.), [The European Network of Ombudsmen](#).
- [191] European Ombudsman (2021), '[Ombudsman inquiry into the use of EU funds in relation to institutional care, against backdrop of COVID-19 pandemic](#)'.
- [192] European Ombudsman (2023), '[Decision in strategic inquiry OI/3/2022/MHZ on how the European Commission ensures respect for fundamental rights in EU-funded migration management facilities in Greece](#)'; European Ombudsman (2022), '[How the European Commission ensures that the Croatian authorities respect fundamental rights in the context of border management operations financed by EU funds](#)'; European Ombudsman (2015), '[Decision of the European Ombudsman closing her own-initiative inquiry OI/8/2014/AN concerning the European Commission](#)'.
- [193] Членове [20](#), [24](#) и [227](#) от Договора за функционирането на Европейския съюз; член [44](#) от Хартата.
- [194] ENIL (2021), '[Support ENIL's petition to demand closure of institutions!](#)'
- [195] Вж. член 1(2) от Регламент (ЕО, Евратом) [№ 2988/95 на Съвета](#) от 18 декември 1995 относно защитата на финансовите интереси на Европейските общности (ОВ L 312, 23.12.1995 г., с. 1)). Вж. също и: European Anti-Fraud Office, '[Report fraud](#)'.
- [196] Това включва трансгранични измами с ДДС, включващи щети в размер на общо най-малко 10 000 000 EUR; други видове измами, засягащи финансовите интереси на ЕС; корупция, която уврежда или има вероятност да увреди финансовите интереси на ЕС; злоупотреба със средства или активи на ЕС от длъжностно лице; пране на пари и организирана престъпност, както и други престъпления, неразривно свързани с една от предходните категории. Вж. European Public Prosecutor's Office, [Mission and Tasks](#); член 22 от [Регламент \(ЕС\) 2017/1939 на Съвета от 12 октомври 2017 г. за установяване на засилено сътрудничество за създаване на Европейска прокуратура \('the EPPO'\)](#) ОВ L 283, 31.10.2017 г., стр. 1-71 и дялове II & III от Директивата за защита на финансовите интереси ([Директива \(ЕС\) 2017/1371 на Европейския парламент и на Съвета от 5 юли 2017 г. относно борбата с измамите, засягащи финансовите интереси на Съюза, по наказателноправен ред](#), ОВ L 198, 28.7.2017 г., стр. 29-41).
- [197] CRPD, [Optional Protocol](#), Art. 1.

ФОНДОВЕ НА ЕС ГАРАНТИРАНЕ НА СЪОТВЕТСТВИЕТО ИМ С ОСНОВНИТЕ ПРАВА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

- [198] CRPD, [Optional Protocol](#), Art. 6.
- [199] UN Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2020), [Inquiry concerning Hungary under article 6 of the Optional Protocol to the Convention](#).
- [200] UN Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2020), [Inquiry concerning Hungary under article 6 of the Optional Protocol to the Convention](#), para. 101 (g).
- [201] Polverari, L. and Michie, R. (2017), '[Dealing with unhappy customers: How do Member States handle complaints under the ESI Funds?](#)', European Structural and Investment Funds Journal, Vol. 4, p. 308.
- [202] Franet country report - Finland, 2023, p. 21.
- [203] Ombudsperson of the Republic of Croatia (2023), 'The role of national bodies with a human rights remit in ensuring fundamental rights compliance of EU funds', report written in the framework of the FRA project "Supporting National Human Rights Institutions in monitoring fundamental rights and the fundamental rights aspects of the rule of law" (все още не е достъпен публично).
- [204] Интервю с представител на гражданското общество от Германия, 6 август 2022 г.
- [205] PICUM and ECRE (2023), [Fundamental rights compliance of funding supporting migrants, asylum applicants and refugees inside the European Union](#), policy note, Brussels, p. 6.
- [206] Интервю с представител на български управляващ орган на фонд, 26 май 2022 г.; Franet country report - Bulgaria, 2023, p. 18.
- [207] Cf. French Organic Law No. 2011-333 on the Defender of Rights ([Loi organique n° 2011-333 relative au Défenseur des droits](#)); Franet country report - France, 2023, pp. 13-14.
- [208] Franet country report - Bulgaria, 2023, p. 15.
- [209] Интервю с български представител на гражданското общество, 19 април 2022 г.; доклад от кръгла маса в България, с. 3; Polish Commissioner for Human Rights (2023), 'The role of national bodies with a human rights remit in ensuring fundamental rights compliance of EU funds', report written in the framework of the FRA project "Supporting National Human Rights Institutions in monitoring fundamental rights and the fundamental rights aspects of the rule of law" (все още не е достъпен публично).
- [210] PICUM and ECRE (2023), [Fundamental rights compliance of funding supporting migrants, asylum applicants and refugees inside the European Union](#), policy note, Brussels, p. 6.
- [211] Franet country report - Greece, 2023, p. 42.
- [212] Amnesty International (2023), '[Joint NGO statement: No monitoring of fundamental rights violations in Greece without independent and effective mechanisms](#)'.
- [213] European Parliament (2023), '[MEPs concerned by threats to EU values in Greece](#)', отбелязвайки, че Националният орган по прозрачността „не изглежда е ефективен и възникват опасения относно неговата независимост“.
- [214] UN Special Rapporteur on Human Rights Defenders (2022), '[Statement on preliminary observations and recommendations following official visit to Greece](#)'.
- [215] Franet country report - Bulgaria, 2023, p. 18.
- [216] PICUM and ECRE (2023), [Fundamental rights compliance of funding supporting migrants, asylum applicants and refugees inside the European Union](#), policy note, Brussels.
- [217] Препоръка на Комисията (ЕС) [2018/951](#) от 22 юни 2018 г. относно стандартите за органите по въпросите на равенството оп (ОВ L 167, 4.7.2018 г., стр. 28), чл. 1.2.
- [218] CPT (European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment) (2018), [Complaints mechanisms](#), 27th General Report of the CPT.
- [219] Polish Commissioner for Human Rights (2023), 'The role of national bodies with a human rights remit in ensuring fundamental rights compliance of EU funds', report written in the framework of the FRA project "Supporting National Human Rights Institutions in monitoring fundamental rights and the fundamental rights aspects of the rule of law" (все още не е достъпен публично).
- [220] FRA (2023), '[FRANET](#)'.

За публикацията

© European Union Agency for Fundamental Rights, 2023

Възпроизвеждането е позволено, при условие че се посочи
източникът.

За ползване или възпроизвеждане на фотографии или други материали, чието авторско право не е на Европейската агенция за основните права, трябва да се получи разрешение пряко от правноносителите.

Европейската агенция за основните права и никое лице, действащо от нейно име, не носят отговорност за начина, по който би могло да бъде използвана поместената в настоящата публикация информация.

Люксембург: Служба за публикации на Европейския съюз, 2023

HTML

- ISBN: 978-92-9489-264-5
- doi: 10.2811/712470
- TK-04-23-582-EN-Q

PDF

- ISBN: 978-92-9489-205-8
- doi: 10.2811/918735
- TK-04-23-582-EN-N

Фотографии (корица):

- Корица: © Lucky Ai/Adobe Stock

FRA - EUROPEAN UNION AGENCY FOR FUNDAMENTAL RIGHTS

Schwarzenbergplatz 11 - 1040 Vienna - Austria

T +43 158030-0 - F +43 158030-699

- [Website](#)
- [Facebook](#)
- [Twitter](#)
- [LinkedIn](#)

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

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