

ДЕЙСТВЕНИ И ЕФЕКТИВНИ НИПЧ:

ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА, ПЕРСПЕКТИВНИ ПРАКТИКИ И ВЪЗМОЖНОСТИ

РЕЗЮМЕ

1

Какво представляват националните институции по правата на човека?

2

Осведоменост за НИПЧ в ЕС

4

Основни констатации и становища на FRA

© Агенция на Европейския съюз за основните права, 2021 г.

Възпроизвеждането е разрешено, при условие че се посочи източникът.

За използването или възпроизвеждането на снимки или други материали, за които Агенцията на Европейския съюз за основните права не е носител на авторското право, трябва да се иска разрешение направо от носителите на това право.

Нито Агенцията на Европейския съюз за основните права, нито което и да е лице, действащо от името на Агенцията, носят отговорност за начина, по който би могла да бъде използвана съдържащата се в настоящата публикация информация.

Люксембург: Служба за публикации на Европейския съюз, 2021 г.

Print	ISBN 978-92-9461-074-4	doi:10.2811/639635	TK-01-20-631-BG-C
PDF	ISBN 978-92-9461-050-8	doi:10.2811/624222	TK-01-20-631-BG-N

Снимки:

Корица: © FRA

Страница 3: © AdobeStock – photo 5000

Страница 8: © AdobeStock – konoplizkaya

Страница 14: © AdobeStock – Guillaume Le Bloas

Националните институции по правата на човека (НИПЧ) са жизнено важна част от системата за защита на правата на човека на национално равнище. Тези институции работят за повишаване на осведомеността, предоставят съвети, осъществяват наблюдение и държат отговорни съответните органи, с което изпълняват централна роля в усилията за преодоляване на най-значимите съвременни предизвикателства в областта на правата на човека. Те предприемат действия във връзка както с традиционни проблеми като дискриминацията и неравенството, така и с нови въпроси като въздействието в областта на правата, произтичащо от изкуствения интелект и от пандемията от COVID-19.

В доклада, публикуван 10 години след първото задълбочено проучване на FRA относно НИПЧ, са разгледани органите с правомощия в тази област в ЕС, а също в Северна Македония, Сърбия и Обединеното кралство. Предмет на разглеждане са и актуалните процеси, предизвикателствата, които оказват въздействие върху ефективността на тези органи, и възможните подходи за постигане на максимални резултати от дейността им. Освен това са набелязани перспективни практики и е изтъкнат потенциалът за по-активно взаимодействие, например във връзка с ролята на НИПЧ за подпомагане на спазването на принципа на правовата държава и на Хартата на основните права на Европейския съюз.

В констатациите на FRA се подчертава, че за да могат НИПЧ да реализират своя потенциал, те се нуждаят от ясен мандат, независимост, достатъчни ресурси, а по отношение на техния състав – от необходимост да отразяват многообразието на нашите общества. Тези институции трябва също да съответстват на Парижките принципи относно независимостта и ефективността на НИПЧ, които са утвърдени от Организацията на обединените нации.

Парижките принципи

Парижките принципи са основополагащ документ, с който е уредено международноправното основание за създаването на националните институции по правата на човека (НИПЧ). В документа са определени минимални стандарти по отношение на НИПЧ и са изложени международни критерии за тяхното акредитиране. Парижките принципи са приети от Общото събрание на Организацията на обединените нации (ООН) с Резолюция № 48/134 от 20 декември 1993 г.

Пълния текст на документа можете да намерите на следния адрес: **Принципи, свързани със статута на националните институции („Парижките принципи“)**

КАКВО ПРЕДСТАВЛЯВАТ НАЦИОНАЛНИТЕ ИНСТИТУЦИИ ПО ПРАВАТА НА ЧОВЕКА?

НИПЧ са независими организации, създадени от държавите, и имат задачата да насърчават и защитават правата на човека в тях. Те са структурирани по различен начин, като включват например комисии по правата на човека или институции на омбудсмани, и обикновено изпълняват повече от един мандат. Например, половината от НИПЧ, разгледани в настоящия доклад, функционират и като институции на омбудсмани, а 16 от тях изпълняват пълен или частичен мандат в областта на равенството. Без оглед на конкретната им структура и правомощия, тези институции имат определящо значение за подобряване на зачитането на правата на човека на национално равнище.

Поради своя характер НИПЧ имат връзки с международното право в областта на правата на човека, което засилва тяхната роля и въздействие, а освен това към тях се прилагат международните минимални стандарти, заложили в Парижките принципи. Тези принципи определят рамката за независимост и ефективност в усилията за насърчаване и защита на правата на човека. В Програмата до 2030 г. за устойчиво развитие на Организацията на обединените нации (ООН), и по-конкретно в целта за устойчиво развитие 16 относно ефективни институции, е включен показател за НИПЧ, които съответстват на Парижките принципи (показател 16.A.1).

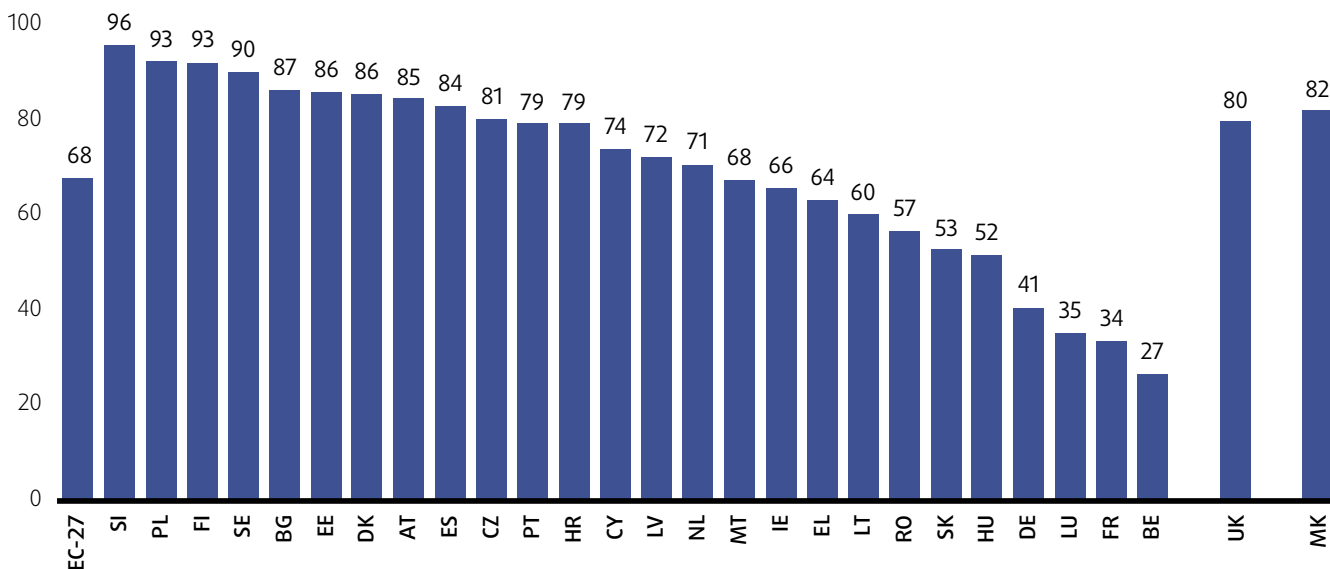
ОСВЕДОМНОСТ ЗА НИПЧ В ЕС

Според данните от **Проучването за основните права** ⁽¹⁾ на FRA за 2019 г., което обхваща държавите от ЕС-27, Северна Македония и Обединеното кралство, общо 68 % от хората са чували за НИПЧ в своята държава. Същевременно осведомеността за НИПЧ варира в широки граници в отделните държави – от 96 % в Словения до 27 % в Белгия (вж. фигура 1). Средно 60 % или по-малко от младите хора на възраст между 16 и 29 години са осведомени за НИПЧ в своята държава в сравнение с по-възрастните хора (от които са осведомени 68 % или повече). Измежду хората, чиито ежедневни дейности са сериозно ограничени (напр. хората с увреждания), 58 % или по-малко са осведомени в сравнение с хората, които не са засегнати от ограничения (70 %). Не са установени разлики между мъжете и жените по отношение на осведомеността за НИПЧ.

НИПЧ имат следните характеристики:

- ★ специални независими структури, учредени в съответствие с националното законодателство, които обикновено се отчитат пред националния парламент;
- ★ институции, разполагащи с широк мандат да насърчават дейности за повишаване на осведомеността и обучение и да защитават правата на човека чрез извършване на наблюдения и разглеждане, разследване и докладване на индивидуални жалби;
- ★ национални органи, които предоставят съвети и извършват наблюдения в областта на правата на човека;
- ★ институции, акредитирани в рамките на международен процес за партньорска проверка като отговарящи на Парижките принципи изцяло (статут А) или частично (статут Б);
- ★ организации, натоварени с мандат да извършват наблюдения и докладване на национално и международно равнище за степента на зачитане на правата на човека в съответната държава;
- ★ органи, оправомощени да участват в Съвета на ООН по правата на човека и други механизми в областта на правата на човека.

ФИГУРА 1: ОСВЕДОМНОСТ ЗА СЪОТВЕТНИТЕ НИПЧ, ПО ДЪРЖАВИ (%) ^(а) ^(б) ^(в) ^(г) ^(д)



Източник: FRA, Fundamental Rights Survey 2019 [Data collection in cooperation with Statistics Netherlands (NL) („Проучване за основните права за 2019 г. [Събиране на данни в сътрудничество със Statistics Netherlands (NL)], Centre des technologies de l’information d’Etat (LU) и Statistics Austria (AT)].

▲ Бележки:

- ^(а) От всички респонденти, които бяха помолени да попълнят раздела „Осведоменост за правата и отговорности“ от проучването (n = 26 045).
- ^(б) За Италия не беше установена организация, еквивалентна на НИПЧ.
- ^(в) За държавите, където има две НИПЧ, за участие в проучването беше избрана по-известната институция.
- ^(г) Опцията „предпочитам да не отговоря“ беше посочена от по-малко от 1 % от респондентите, а отговорът „не зная“ беше посочен от не повече от 2 % от респондентите в някои държави членки.
- ^(д) Въпрос: „Чували ли сте някога за някой от следните елементи? Посочете първото нещо, което ви идва наум. [НАИМЕНОВАНИЕ НА НАЦИОНАЛНАТА (АКРЕДИТИРАНА) ИНСТИТУЦИЯ ПО ПРАВАТА НА ЧОВЕКА]“.

⁽¹⁾ FRA (2020 г.), *What do fundamental rights mean for people in the EU? – Fundamental Rights Survey* („Какво означават основните права за хората в ЕС? – Проучване за основните права“, Люксембург, Служба за публикации).

Мерки във връзка с COVID-19

НИПЧ във Финландия реагира бързо на ограничителните мерки във връзка с COVID-19, като създаде интернет страница, съдържаща разяснение на законодателните изменения и тяхното въздействие върху зачитането на правата на човека и основните права (*).

НИПЧ в Полша публикува целева страница на своя уебсайт, съдържаща обобщена информация за всички дейности на НИПЧ, свързани с пандемията и извършваното от нея наблюдение на предприетите от правителството мерки във връзка с COVID-19 (**).

НИПЧ в Люксембург публикува отворено писмо до министър-председателя. Тя приветства всекидневните усилия на правителството да гарантира защитата на цялото население през този труден период, като предоставя информация за възложената ѝ задача по наблюдение на процесите в тази

област, уверява се доколко ограниченията на основните права и свободи са необходими и пропорционални с оглед на ситуацията и припомня, че „правата на човека представляват ясна и необходима рамка, въз основа на която правителството трябва да гарантира справедлив баланс между опазване на общественото здраве и зачитане на основните права и индивидуални свободи“ (***)).

(* Финландия, Център за правата на човека (2020 г.), „COVID 19“.

(**) Полша, Комисар по правата на човека (2020 г.), „Koronawirus i epidemia w Polsce“.

(***) Люксембург, CDDH, „Lettre ouverte du président de la CCDH au Premier Ministre“. Повече информация за това как пандемията от COVID-19 засяга основните права на гражданите можете да намерите в издаваните от FRA **информационни бюлетини за коронавируса**.



Основни констатации и становища на FRA

Основни констатации

- ★ Достатъчно правомощия: В много случаи НИПЧ изпълняват широк мандат. Мандатът обхваща различни области от правото на ЕС, в които се прилага хартата на ЕС за правата (Хартата на основните права). Това включва наблюдение на основните права, разглеждане на жалби, разследване на нарушения на правата, консултиране на авторите на политики, както и поддържане на връзка с други органи по правата на национално и международно равнище. За да се засили влиянието на НИПЧ, държавите членки — както правителствата, така и парламентите — следва официално да се консултират с тях, да предприемат последващи действия във връзка с препоръките им и да отговарят на конкретни техни запитвания.
- ★ Засилена роля на равнище ЕС: ЕС интегрира с устойчив темп основните права в законодателството и финансирането от Съюза и би могъл да разчита в по-голяма степен на НИПЧ при наблюдението на изпълнението на ангажиментите в областта на основните права съгласно законодателството на ЕС, включително Хартата на основните права на ЕС, която е правно обвързваща. ЕС може също редовно да контактува с тях по въпроси, свързани с основните права, например принципа на правовата държава или използването на Хартата.
- ★ Съответствие с Парижките принципи на ООН: Понастоящем 16 НИПЧ в ЕС са в пълно съответствие с ръководните принципи на ООН, което е увеличение с девет институции, откакто FRA публикува първия си преглед на НИПЧ през 2010 г. В 6 други държави НИПЧ не съответстват на принципите, а в останалите 5 държави НИПЧ са в процес на създаване, като се цели акредитация и постигане на съответствие. Вече е създадена Европейска мрежа (ЕМНИПЧ), която предоставя подкрепа на НИПЧ, съдейства за повишаване на капацитета им и ги свързва. Всички държави членки трябва да предоставят такава подкрепа и да гарантират, че НИПЧ са постигнали пълно съответствие с принципите на ООН.
- ★ Закрила и независимост: Почти половината от ръководителите на НИПЧ се ползват от правна защита от търсене на наказателна и гражданска отговорност. Тринадесет НИПЧ съобщават, че техни служители са били подложени на заплахи и тормоз на работното място. Необходимо е държавите членки да защитават НИПЧ, техните членове и служители, включително чрез законодателни мерки, както и да гарантират пълната независимост на НИПЧ в изпълнението на техните правомощия.
- ★ Многообразие: Взаимодействието с широк кръг членове на обществото може да помогне за повишаване на осведомеността за правата и за повишаване на ефективността на НИПЧ. Това включва изграждането на по-тесни връзки с гражданското общество, както и с регионите и градовете.
- ★ Достатъчни ресурси: Много от НИПЧ все още се сблъскват с недостиг на персонал, като се има предвид, че изпълняват повече от един мандат. С оглед на това държавите членки трябва да предоставят на НИПЧ необходимите финансови и човешки ресурси, за да могат те да изпълняват ефективно мандатите си.

През десетте години от публикуването на първия доклад на FRA относно НИПЧ, броят на НИПЧ, които изпълняват Парижките принципи, е нараснал от девет на 16 в настоящите 27 държави – членки на ЕС. НИПЧ в други шест държави членки не са постигнали пълно съответствие с принципите. От горното следва, че НИПЧ не са създадени само в пет държави членки – Чехия, Естония, Италия, Малта и Румъния. В тези пет държави обаче също са предприети действия по акредитиране на съответните институции и постигане на съответствие с Парижките принципи.

Важна промяна, настъпила след публикуването на доклада на FRA от 2010 г. относно институциите по правата на човека, е създаването на Европейската мрежа на НИПЧ (ЕМНИПЧ). Тя осигурява подкрепа на НИПЧ, съдейства за повишаване на капацитета им и ги свързва, като предоставя съвети във връзка със създаването и акредитирането, осъществява дейности за партньорски обмен и изграждане на капацитет, и работи за солидарност и съвместно взаимодействие с ЕС и други механизми.

ЕС не е приемал законодателни актове, свързани с НИПЧ. Въпреки това в Регламент (ЕС) № 235/2014 на Европейския парламент и на Съвета от 11 март 2014 г. за създаване на финансов инструмент за демокрация и права на човека по света Съюзът отчита ключовото значение на НИПЧ, като поема изричен ангажимент да подкрепя НИПЧ в държавите извън ЕС. Освен това Парижките принципи са посочени в текста на учредителния регламент на FRA (**Регламент (ЕО) № 168/2007**). Изрично и оперативното участие на органите, натоварени с насърчаване на основните права в контекста на прилагането на законодателството на ЕС, е предвидено в предложението за преработен Регламент за общоприложимите разпоредби за програмите на ЕС за финансиране ⁽²⁾. НИПЧ се споменават редовно в дебата относно механизмите на ЕС за спазване на принципа на правовата държава. Освен това НИПЧ могат да бъдат ангажирани по-активно в дейностите, свързани със стратегиите и рамките на ЕС, по въпроси като прилагането на Хартата на основните права на Европейския съюз („Хартата“) или докладването във връзка със спазването на принципа на правовата държава. Наличието на действени, ефективни и независими НИПЧ във всички държави – членки на ЕС, е необходима предпоставка за реализиране на пълния потенциал на тези държави в контекста на ЕС.

СЪОТВЕТСТВАЩИ НА ПАРИЖКИТЕ ПРИНЦИПИ НИПЧ, ПРИТЕЖАВАЩИ СТАТУТ А, ВЪВ ВСИЧКИ ДЪРЖАВИ – ЧЛЕНКИ НА ЕС

Всички държави – членки на ЕС, са поели ангажимент да създадат НИПЧ. Тъй като тези институции имат хоризонтален мандат, обхващащ всички права на човека, е важно НИПЧ да разполагат с по-ефективни средства за гарантиране на основните права в по-тесния обхват на законодателството на ЕС.

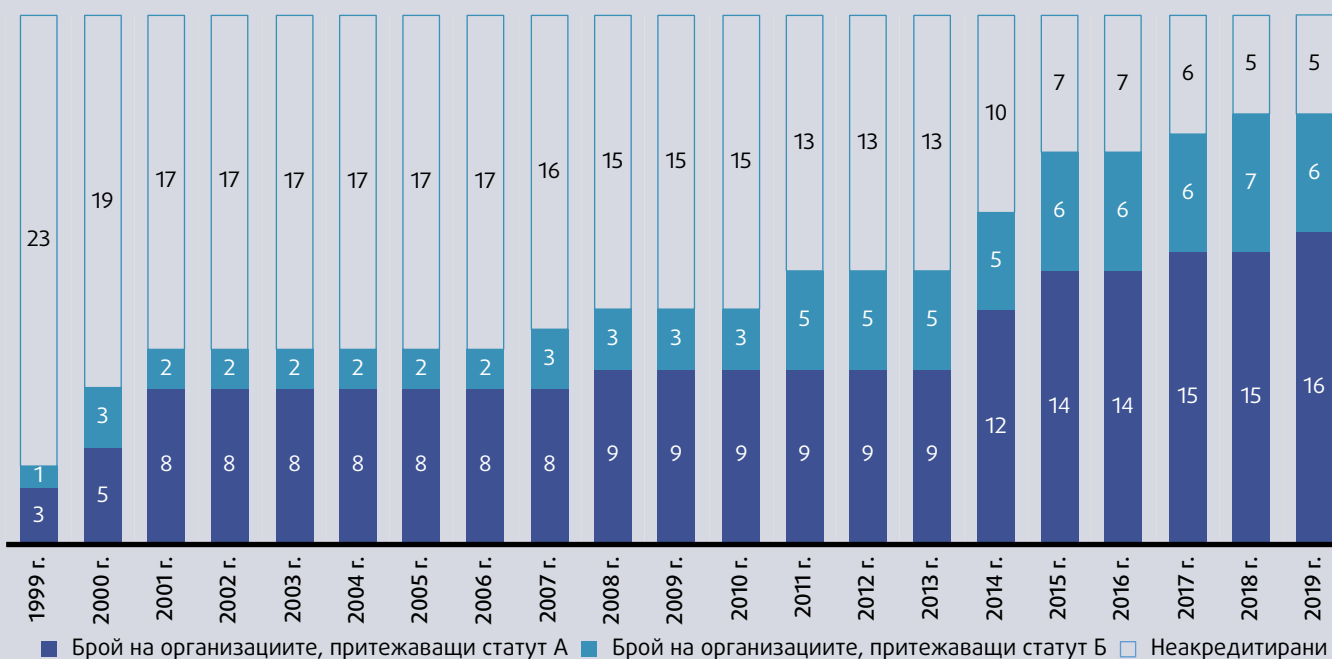


СТАНОВИЩЕ 1 НА FRA

Като припомня своето становище, изложено в изданията от Агенцията през 2010 г. доклад относно НИПЧ, FRA счита, че за да допринесат и насърчат по-ефективно правата на човека и основните права, всички държави – членки на ЕС, следва да разполагат с независими, ефективни и действени НИПЧ, които изпълняват Парижките принципи.

⁽²⁾ Европейска комисия (2018 г.), **Предложение за Регламент за определяне на общоприложими разпоредби за [отделни фондове на ЕС]**, COM (2018) 375 оконч., Брюксел, 29 май 2018 г.

ФИГУРА 2: БРОЙ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ДЪРЖАВИ, В КОИТО ФУНКЦИОНИРАТ НИПЧ, ПРИТЕЖАВАЩИ СТАТУТ А И Б



Източник: FRA, 2020 г. [desk research based on ENNHRI and GANHRI membership accreditation data] (Проучване по документи въз основа на данни за акредитацията на членовете на мрежите ЕМНИПЧ и GANHRI).

СТАНОВИЩЕ 2 НА FRA

Държавите членки, които разполагат с НИПЧ, следва да се стремят да повишат тяхната ефективност, независимост и въздействие в съответствие с препоръките на подкомитета по акредитация на Глобалния алианс на националните институции по правата на човека (GANHRI). При учредяването на НИПЧ държавите членки следва да се ръководят от общите коментари на подкомитета по акредитация на GANHRI, за да гарантират съответствието на тези институции с Парижките принципи. В това отношение държавите членки могат да ползват техническата помощ, предоставяна от ЕМНИПЧ, международни организации и службата на Върховния комисар по правата на човека на ООН (СВКПЧ).

От друга страна, въпреки че само пет държави – членки на ЕС, нямат НИПЧ под някаква форма, към юни 2020 г. НИПЧ в 11 от 27 държави членки все още не притежават статут А на изпълняваща Парижките принципи организация.

▲ Бележки: Обхваща само 27-те държави – членки на ЕС; „неакредитирани“ се отнася до броя на държавите – членки на ЕС, които не разполагат с акредитирана НИПЧ.

ЗАСИЛЕНА РОЛЯ НА НИПЧ В ЕС — НЕЗАВИСИМО НАБЛЮДЕНИЕ НА ОСНОВНИТЕ ПРАВА В ДЪРЖАВИТЕ ЧЛЕНКИ

С оглед на съдържанието се в законодателството на ЕС изискване за определяне на органи по въпросите на равенството, в много държави създадената НИПЧ функционира и като орган по въпросите на равенството. С издадена впоследствие препоръка на Европейската комисия държавите членки бяха насърчени да засилят независимостта и ефективността на органите по въпросите на равенството, за да могат тези органи да изпълняват по-добре своите задачи, включително предоставянето на независимо съдействие на жертвите на дискриминация, насърчаване на равенството, провеждане на независими проучвания и изготвяне на независими доклади и препоръки (**Препоръка (ЕС) 2018/951 на Комисията относно стандартите за органите по въпросите на равенството**, препоръка 1.2).

В заключенията на Съвета на Европейския съюз относно Хартата, приети през септември 2019 г., се подчертава, че „независимите национални институции по правата на човека, органите по въпросите на равенството и други механизми в областта на правата на човека [...] играят ключова роля за защита и насърчаване на основните права и за гарантиране на спазването на Хартата.“ Съветът насърчи сътрудничеството си с тези механизми и ги подкрепи в рамките на своите правомощия, включително при прилагането и утвърждаването на Хартата.

Предвид техния широк мандат в областта на правата на човека, НИПЧ могат да съдействат в много области в обхвата на законодателството на ЕС, в които намира приложение Хартата. Това включва ключови въпроси на законодателството на ЕС (напр. убежището и миграцията, защитата на данните и наказателното правосъдие), в които осъществяването от НИПЧ наблюдение на прилагането на Хартата в държавите членки може да бъде задълбочено. Освен това институциите могат да развият сътрудничеството и предоставяната подкрепа за структурите, ангажиране с компонентите на Хартата, свързани с правоприлагането — правителства, администрации, законодателни органи, съдии



СТАНОВИЩЕ 3 НА FRA

ЕС може да се ослана по-последователно на НИПЧ като ключови действащи органи във връзка с прилагането на основните права, включително чрез независимо и ефективно наблюдение на основните права в държавите — членки на ЕС. Това използване на капацитета на НИПЧ следва по-специално да бъде съпътствано от близки и редовни отношения с конкретни НИПЧ, както и с ЕМНИПЧ. Може да бъде предвидена формално уредена процедура за взаимодействие конкретно с изпълняващите Парижките принципи НИПЧ и ЕМНИПЧ. Освен това е необходимо да бъде обезпечен капацитетът на НИПЧ и ЕМНИПЧ за ефективно взаимодействие чрез достатъчни човешки и финансови ресурси.

Във всички случаи такова взаимодействие трябва да се осъществява, без да се засяга независимостта и ефективността на НИПЧ, както е определено в Парижките принципи. НИПЧ не заместват необходимостта държавите да изпълняват задължението си да осигуряват зачитането на основните права, но могат да предоставят независими съвети и индивидуални препоръки на съответните държави, както и да функционират като независим механизъм за наблюдение на изпълнението на ангажиментите на държавите по отношение на основните права.

Забележка: А и У: Англия и Уелс;
СИ: Северна Ирландия;
Шотл.: Шотландия.

ФИГУРА 3: ИНСТИТУЦИИ, НА КОИТО Е ВЪЗЛОЖЕН МАНДАТ НА ОРГАН ПО ВЪПРОСИТЕ НА РАВЕНСТВОТО СЪГЛАСНО ЗАКОНОДАТЕЛСТВОТО НА ЕС

Статут А Статут Б Липсва акредитирана институция 0 — Спомагателен (не е единственият орган по въпросите на равенството)	Австрия	Белгия	България — Комисия	България — Омбудсман	Хърватия	Кипър	Чехия	Дания	Естония	Финландия	Франция	Германия	Гърция	Унгария	Ирландия	Италия	Латвия	Литва	Люксембург	Малта	Нидерландия	Полша	Португалия	Румъния — Институт	Румъния — Омбудсман	Словакия	Словения	Испания	Швеция	Обединено кралство — А и У	Обединено кралство — Шотл.	Обединено кралство — СИ	Северна Македония	Сърбия	
Орган по въпросите на равенството	0			0				0	0					0		n / a				0															

Източник: FRA, 2020 г. [въз основа на 33 отговора на въпросник, изпратен до 34 НИПЧ, проучване по документи на FRA].

и други практикуващи юристи, правоприлагащи органи, организации на гражданското общество и правозащитници, с цел те да използват Хартата по-ефективно и да са по-добре запознати с нея.

СТАНОВИЩЕ 4 НА FRA

Институциите на ЕС могат да предприемат по-редовно взаимодействие с НИПЧ. Това може да се осъществи например в рамките на Съвета на Европейския съюз, чрез неговите работни групи в областта на основните права или други работни групи.

Чрез редовен обмен на перспективни практики и информация за предизвикателствата, свързани с НИПЧ, може съвместно да бъдат набелязани най-резултатните подходи за повишаване на ефективността, независимостта и въздействието на НИПЧ, с оглед техният потенциал да бъде използван възможно най-пълноценно в контекста на ЕС.

Освен това може да се осъществява обмен на мнения с Европейската комисия в области като наблюдението на Хартата на основните права на ЕС и принципа на правовата държава.

Проучването на FRA показва, че едва четири от общо 33 НИПЧ, обхванати от настоящия доклад, понастоящем използват систематично Хартата, докато останалите посочват, че все още не използват пълноценно нейния потенциал. Същевременно институциите смятат, че като цяло в рамките на съответните правни и политически системи използването на Хартата се разширява. В отговор на въпроса дали ролята на Хартата е нараснала през последните 10 години, т.е. през периода, през който тя има обвързваща сила, в работата на НИПЧ, 16 от НИПЧ, които дават отговор на този въпрос, посочват, че тази роля е нараснала, а 13 институции не виждат подобно нарастване на значението на Хартата за тяхната работа. Осемнадесет НИПЧ считат, че ограниченият обхват на Хартата е причината, поради която те не я използват активно. Почти толкова (16 институции) посочват, че недостатъчното осъзнаване на добавената стойност на Хартата в сравнение с международните правни инструменти, например Европейската конвенция за правата на човека, или с национални източници на правото (13), е причината за ниските равнища на използване на Хартата. От горното следва, че по-голямата част от институциите оценяват Хартата като твърде сложна за прилагане, а едва четири НИПЧ посочват, че ограничения по отношение на техния мандат не им позволяват да използват по-активно документа.



Съгласно данните от проучванията на FRA, в резултат на националната насоченост на правомощията на НИПЧ и установените канали за взаимодействие с ООН, относително малка част от тези институции работят в пряко взаимодействие и сътрудничество с институциите на ЕС; от друга страна, ЕМНИПЧ реализира важен принос към усилията за подобряване на връзките на НИПЧ с регионалните политики и процеси, включително на равнище ЕС. Освен това ЕМНИПЧ осигурява колективно представителство на НИПЧ в целия регион, включително чрез изготвяне на регионални доклади и препоръки, които могат да се използват като източник на данни в контекста на процесите на разработване на законодателството и политиките. Като цяло взаимодействието между НИПЧ и ЕС може да бъде значително разширено, както във връзка с процесите на ЕС, така и по отношение на участието на държавите членки в процедурите на Съюза.

Важен принос в това отношение е потенциалът за развитие на националните органи във връзка с наблюдението на финансираните от ЕС програми на национално равнище. Съгласно действащите във връзка с актуалния програмен период за европейските фондове (2014–2020 г.) изисквания на законодателството на ЕС, за да получат достъп до финансиране от ЕС (напр. за регионално развитие, сближаване и социални въпроси), държавите членки трябва да отговарят на определени условия (предварителни условия), включително относно капацитета за прилагане на законодателството и политиката на ЕС за борба срещу дискриминацията и в областта на равенството между половете, както и Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания. За целите на наблюдението на прилагането в законодателството на ЕС е предвидена и възможността за участие на националните органи с мандат в областта на равенството в съответни мониторингови комитети на национално равнище; съгласно резултатите от проучванията на FRA обаче много малка част от НИПЧ, които изпълняват функциите и на органи по въпросите на равенството, са участвали в работата на комитети за наблюдение по финансирани от ЕС програми.

За следващия програмен период на ЕС от 2021 до 2027 г. в актуалното предложение на Комисията за преработен Регламент за общоприложимите разпоредби за фондовете на ЕС е предвидена възможността за ангажиране на националните органи, отговорни на насърчаването на основните права. Това потенциално участие на структури от рода на НИПЧ във финансираните от ЕС програми е възможност за укрепване на прилагането на основните права в ЕС и за засилване на ролята на институциите и увеличаване на въздействието от тяхната работа по места. Това е също възможност за по-ефективно интегриране на международните стандарти в областта на правата на човека в процесите по разработване на законодателството и политиката на ЕС.



СТАНОВИЩЕ 5 НА FRA

ЕС следва да продължи да предоставя ресурси на НИПЧ и ЕМНИПЧ, за да подпомогне допълнително техния ефективен принос към прилагането на основните права и спазването на принципа на правовата държава в Европа. Европейската комисия може 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.

ФИГУРА 4: АКРЕДИТИРАНЕ НА НИПЧ И ДОПЪЛНИТЕЛНИ МАНДАТИ СЪГЛАСНО ДОГОВОРИТЕ НА ООН

Статут А	Австрия	Белгия	България — Комисия	България — Омбудсман	Хърватия	Кипър	Чехия	Дания	Естония	Финландия	Франция	Германия	Гърция	Унгария	Ирландия	Италия	Латвия	Литва	Люксембург	Малта	Нидерландия	Полша	Португалия	Румъния — Институт	Румъния — Омбудсман	Словакия	Словения	Испания	Швеция	Обединено кралство — А и У	Обединено кралство — Шотл.	Обединено кралство — СИ	Северна Македония	Сърбия		
Статут Б Липсва акредитирана институция 0 — Спомагателен (не е единственият орган по въпросите на равенството)																																				
Конвенция за премахване на всички форми на расова дискриминация (CERD) (член 14 — основен текст)																																				
Факултативен протокол към Конвенцията на ООН против изтезанията (ОПСАТ) (национален механизъм за превенция)							0		0																											
Конвенция за правата на хората с увреждания (КПХУ) (национален механизъм за наблюдение)	0									0													0		0		0									

Източник: FRA, 2020 г. [въз основа на 33 отговора на въпросник, изпратен до 34 НИПЧ, проучване по документи на FRA и обратна връзка от НИПЧ].

▲
Забележка: А и У: Англия и Уелс; СИ: Северна Ирландия; Шотл.: Шотландия.

ЕС може допълнително да почерпи идеи от практиката на ООН, съгласно която съответстващите на Парижките принципи НИПЧ получават специален статут по отношение на участието и приноса към работата на редица органи, механизми и процеси, включително Съвета по правата на човека и органите по договорите. В контекста на ООН тези възможности са широки и включват участие в изготвянето на оценки за държави, последващи процедури, разработване на стандарти и процедури за разглеждане на жалби.

ЕФЕКТИВНИ И СИГУРНИ ИНСТИТУЦИИ

Капацитетът на НИПЧ да предоставят съвети за авторите на политики и законодателите има ключово значение за способността им да реализират силно въздействие в областта на правата на човека. Проучването на FRA (вж. **карето относно методологията**) показва, че институциите, обхванати в настоящия доклад, използват своите годишни и тематични доклади, за да привличат вниманието към значими процеси, както и към техния потенциал да си взаимодействат с правителствата и парламентите, включително по време на пандемията от COVID-19; от друга страна, въпреки че НИПЧ обикновено представят своите доклади пред националните парламенти, не във всички случаи тези доклади са предмет на парламентарен дебат, което ограничава тяхната аудитория и въздействие. Такъв дебат е задължителен само в няколко държави.

НИПЧ трябва да разполагат с достатъчни правомощия, за да могат да упражняват необходимото въздействие. Ефективни правомощия, например възможност за отправяне на искания към министри да отговорят на конкретни запитвания, в много случаи се използват рядко, но самият факт, че НИПЧ разполагат с такива правомощия, може да им осигури необходимия авторитет. Резултатите от проучването показват, че всички институции публикуват информация и данни за своята дейност, с което предоставят полезна информация за целите както на външната оценка, така и на самооценката. Тази информация може да включва броя на изготвените доклади или на други публични действия, предприети от НИПЧ, броя на приетите препоръки или броя на реализираните мисии за наблюдение.

Забележка: А и У: Англия и Уелс; СИ: Северна Ирландия; Шотл.: Шотландия.



ФИГУРА 5: СЪВЕТИ НА НИПЧ, АДРЕСИРАНИ КЪМ НАЦИОНАЛНИТЕ ПРАВИТЕЛСТВА

Статут А Статут Б Липсва акредитирана институция	Австрия	Белгия	България — Комисия	България — Омбудсман	Хърватия	Кипър	Чехия	Дания	Естония	Финландия	Франция	Германия	Гърция	Унгария	Ирландия	Италия	Латвия	Литва	Люксембург	Малта	Нидерландия	Полша	Португалия	Румъния — Институт	Румъния — Омбудсман	Словакия	Словения	Испания	Швеция	Обединено кралство — А и У	Обединено кралство — Шотл.	Обединено кралство — СИ	Северна Македония	Сърбия	
Изрично уредено задължение																																			
Изрично предвидена възможност																																			
Имплицитно съществуваща възможност / съгласно установената практика																																			

Източник: FRA, 2020 г. [въз основа на 33 отговора на въпросник, изпратен до 34 НИПЧ].



СТАНОВИЩЕ 6 НА FRA

За да се разширят съществуващите масиви от данни от анализи и проучвания, използвани за проверка на съответствието с Хартата при транспониране на законодателство на ЕС, държавите членки следва да обмислят възможността да поканят НИПЧ за участие в съответните процедури. Това участие може да бъде свързано например с проверки на съвместимостта и оценки на въздействието.

СТАНОВИЩЕ 7 НА FRA

За да увеличат въздействието на НИПЧ, държавите — членки на ЕС, могат да приканят тези институции да формулират препоръки относно въздействието върху основните права на проекти на законодателни актове и политики, с цел подобряване на зачитането на основните права, включително по време на извънредното положение, обявено във връзка с пандемията от COVID-19. Парламентите могат също да установят формални отношения с НИПЧ и да предприемат необходимите стъпки с цел докладите на НИПЧ, адресирани до тях, да получават необходимото представяне и обсъждане.

Държавите — членки на ЕС, могат да предприемат стъпки за систематично проследяване и публично отчитане на предприеманите последващи действия и мерките за изпълнение на препоръките на НИПЧ. Това може да включва докладване на информация за това кои препоръки още не са изпълнени и на какъв етап е изпълнението им, както и кои препоръки са изрично отхвърлени или оставени без последствия от компетентните национални органи.

По отношение на случаите, когато не са предприети действия за изпълнение на препоръките на НИПЧ, може да бъдат установени ефективни формални механизми, позволяващи на НИПЧ да поставят тези препоръки на вниманието на парламентите.

За да продължат да бъдат ефективни, институциите се нуждаят от силно правно основание, което да урежда тяхното създаване и функциониране, и да гарантира тяхната независимост. В съответствие с Парижките принципи правното основание на всяка НИПЧ следва да урежда по-конкретно въпросите, свързани с нейната независимост, функциониране, структура, мандати и правомощия. Проучването, проведено във връзка с изготвянето на настоящия доклад, показва, че в повечето случаи правното основание на НИПЧ в държавите — членки на ЕС, е достатъчно солидно, като се основава на закони, приети от съответните парламенти, но само 14 институции са защитени и от конституционни разпоредби.

Свързана с въпроса за правното основание е необходимостта мандатът на НИПЧ да е достатъчно широк, за да обхваща всички относими права на човека и основни права. Съгласно Парижките принципи мандатът следва да се основава на международните правни инструменти, по които е страна съответната държава („Компетентност и отговорности“, параграф 3, буква б)). За да се подчертае ролята на НИПЧ по отношение на насърчаването и наблюдението на основните права в контекста на ЕС, в документите, които уреждат основанието за функционирането на НИПЧ, може да се включи изрично позоваване на Хартата на основните права и законодателството на ЕС. Проучването на FRA показва, че Хартата не е посочена като основен стандарт в учредителните документи на институциите: с изключение на проектозакон в Швеция документите, които съставляват правното основание за дейността на НИПЧ в ЕС, не съдържат изрични препратки към Хартата.

Съгласно резултатите от проучването на FRA голямото мнозинство от 33-те НИПЧ, обхванати в настоящия доклад, изпълняват мандати, които включват дейности по наблюдение. От тези институции 28 изпълняват дейности по наблюдение, например чрез извършване на проверки в местата за лишаване от свобода. От тези НИПЧ 13 институции осъществяват тази дейност на основание на изрично възложено им задължение, осем институции работят въз основа на изрично предвидена възможност за извършване на такива проверки, а седем институции работят само въз основа на установената практика.

Бележки: А и У: Англия и Уелс; СИ: Северна Ирландия; Шотл.: Шотландия. () В рамките на общата структура на НИПЧ във Финландия правното основание за Парламентарния омбудсман се съдържа в Конституцията, а Центърът по правата на човека е създаден със закон.*

ФИГУРА 6: ВИД НА ПРАВНОТО ОСНОВАНИЕ ПО ДЪРЖАВИ И ИНСТИТУЦИИ — КОНСТИТУЦИЯ ИЛИ ОБИКНОВЕНО ЗАКОНОДАТЕЛСТВО

Статут А Статут Б Липсва акредитирана институция	Австрия	Белгия	България — Комисия	България — Омбудсман	Хърватия	Кипър	Чехия	Дания	Естония	Финландия	Франция	Германия	Гърция	Унгария	Ирландия	Италия	Латвия	Литва	Люксембург	Малта	Нидерландия	Полша	Португалия	Румъния — Институт	Румъния — Омбудсман	Словакия	Словения	Испания	Швеция	Обединено кралство — А и У	Обединено кралство — Шотл.	Обединено кралство — СИ	Северна Македония	Сърбия	
Конституция										(*)																									
Закон										(*)																									

Източник: FRA, 2020 г. [въз основа на 33 отговора на въпросник, изпратен до 34 НИПЧ и проучване по документи на FRA].

Аналогично, 29 от институциите са оправомощени да разследват систематични нарушения на правата на човека и да отправят препоръки за правна защита. От този брой 12 институции извършват тази дейност на основание на изрично възложено задължение, 10 институции работят въз основа на изрично предвидена възможност, а седем институции работят само въз основа на установената практика. Освен това 27 НИПЧ разполагат с правомощия да разследват твърдения за систематични нарушения на правата на човека по собствена инициатива, като тази дейност е възложена като изрично уредено задължение на 10 институции, основава се на предвидена възможност за други 10 институции или на установената практика за седем институции.

По-голямата част от институциите имат също правомощието да разследват индивидуални жалби за нарушения на правата на човека и да формулират препоръки за правна защита, въпреки че по отношение на последната възможност делът на институциите е помалък: с нея разполагат 23 НИПЧ (за 20 от които тя е уредена като изрично предвидено задължение).

Резултатите от проучването показват, че всички НИПЧ наблюдават и оценяват в някаква степен предприеманите последващи действия и изпълнението на препоръките от правителствата, като няколко институции публикуват данни и информация относно степента на приемане на техните препоръки от компетентните органи.

СТАНОВИЩЕ 8 НА FRA

С цел осигуряване на независимост и ефективност, когато държавите — членки на ЕС, създават нови или разширяват мандата на съществуващи НИПЧ, те могат да предвидят солидно правно основание, в идеалния случай гарантирано с конституционна разпоредба. Внасянето на изменения в правното основание следва да бъде предшествано от ефективен процес на консултации с активното участие на НИПЧ.

Освен широк мандат в областта на правата на човека, позволяващ предприемане на действия в защита на всички права на човека, и включване в мандата на изрично позоваване на международното право в областта на правата на човека (вкл. международните договори и тълкуванията, направени от съответните механизми за наблюдение), правното основание или еквивалентният документ за дейността на НИПЧ може да съдържа позовавания на законодателството на ЕС, Хартата и практиката на Съда на Европейския съюз. По този начин ще се реализира принос за укрепване на връзките с гарантираните от ЕС основни права.

Забележка:

А и У: Англия и Уелс; СИ: Северна Ирландия; Шотл.: Шотландия.

ФИГУРА 7: ПРАВОМОЩИЯ НА НИПЧ ДА РАЗСЛЕДВАТ ИНДИВИДУАЛНИ ЖАЛБИ ЗА НАРУШЕНИЯ НА ПРАВАТА НА ЧОВЕКА

Статут А Статут Б Липсва акредитирана институция	Австрия	Белгия	България — Комисия	България — Омбудсман	Хърватия	Кипър	Чехия	Дания	Естония	Финландия	Франция	Германия	Гърция	Унгария	Ирландия	Италия	Латвия	Литва	Люксембург	Малта	Нидерландия	Полша	Португалия	Румъния — Институт	Румъния — Омбудсман	Словакия	Словения	Испания	Швеция	Обединено кралство — А и У	Обединено кралство — Шотл.	Обединено кралство — СИ	Северна Македония	Сърбия		
Изрично уредено задължение																																				
Изрично предвидена възможност																																				
Въз основа на практиката																																				
Не е предвидена такава възможност																																				

Източник: FRA, 2020 г. [въз основа на 33 отговора на въпросник, изпратен до 34 НИПЧ].

СТАНОВИЩЕ 9 НА FRA

Държавите — членки на ЕС, следва да гарантират, че НИПЧ са обезпечени в достатъчна степен с ресурси, за да могат да извършват периодични оценки на въздействието и ефективността от тяхната дейност, включително външни оценки, ако е необходимо. Констатациите от такива оценки се оповестяват публично.

На последно място, оценките на НИПЧ трябва да отчитат реалните действия и въздействието, а не само съответствието с формалните аспекти на Парижките принципи. Проучването на FRA показва, че институциите измерват въздействието на своята дейност върху състоянието на правата на човека, като отчитат най-значимите проблеми в обществото, свързани с правата на човека. Тези значими проблеми включват свързаните с правата на човека аспекти на спазването на принципа на правовата държава, миграцията и интеграцията, екологичните и технологичните промени, равенството и престъпленията от омраза или последствията от глобалната пандемия върху основните права.

СТАНОВИЩЕ 10 НА FRA

В съответствие с Парижките принципи и във връзка с общите коментари на SCA, FRA счита, че държавите — членки на ЕС, следва да усъвършенстват процедурите по подбор и назначаване на членовете на персонала (ръководителите) на НИПЧ, за да осигурят по-голяма прозрачност и процедури, открити за възможно най-широк кръг кандидати. Такива процедури могат да включват независими експертни комисии и парламентарно участие.

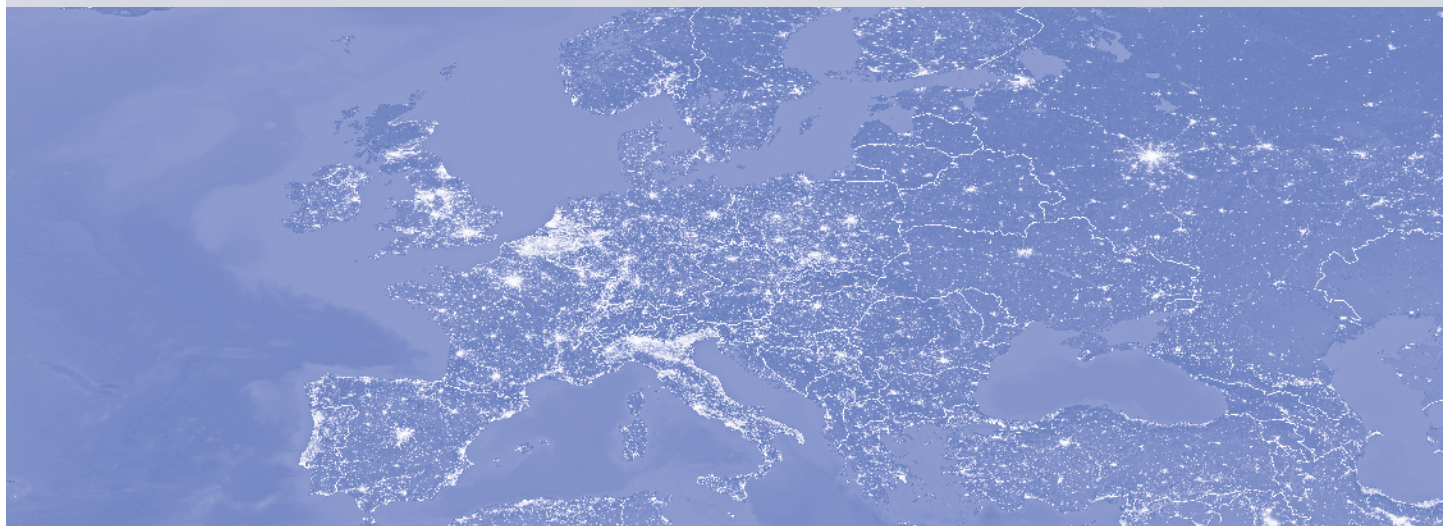
НЕЗАВИСИМИ НИПЧ

Централен елемент, допринасящ за обезпечаване на независимостта на НИПЧ, са процедурите за подбор и назначаване на членовете на вземащите решения органи на отделните институции. Резултатите от извършения от подкомитета по акредитация (SCA) преглед на процедурите по акредитация показват, че в това отношение е необходимо да се направи още, включително от държавите членки. Наред с това е необходимо да се обмислят и евентуални процедури за освобождаване от длъжност ⁽³⁾.

Резултатите от проучването показват необходимостта от усъвършенстване на процедурите по назначаване на членовете на вземащите решения органи на НИПЧ, за да се гарантира тяхната прозрачност и надеждност. Въпреки значителните различия по отношение на вида на органите и практиките между отделните държави членки е възможно да бъдат формулирани общи поуки, които са от значение

за всички. С оглед на общите коментари на SCA и констатациите от настоящия доклад, извлечените поуки включват значението на осигуряването на процедури по назначаване, които са прозрачни и открити за подаване на заявления, както и на проучването на подходи за укрепване на независимостта на институциите. Независимостта на НИПЧ ще бъде укрепена чрез проучване на кандидатите от независима експертна комисия в съответствие със задължителните изисквания, с което ще бъде осигурена прозрачност и подбор въз основа на качествата на кандидатите. Разглеждането на кандидатурите може да се повлияе благоприятно и от участието на парламент, например чрез консултативни изслушвания.

⁽³⁾ Вж.: GANHRI (2018 г.), **SCA General Observations** (Общи коментари на SCA), 2.1.



Друго важно институционално изискване, осигуряващо по-голяма независимост на НИПЧ и защита от някои форми на заплахи, е защитата от наказателна и гражданска отговорност за действия, осъществени от институциите в изпълнение на техните служебни задачи (функционален имунитет). Липсата на такава защита от външно влияние може да е причина НИПЧ да не са в състояние да изпълняват своите задачи, без да се опасяват от съдебно преследване. Резултатите от проучването показват, че ръководствата на едва 16 от общо 33 институции, обхванати от проучването, се ползват от такъв имунитет, който е предоставен и на управителните съвети на институциите в четири държави членки. В други държави, включително Хърватия, заместник-омбудсманите се ползват със същата степен на имунитет както омбудсмана. Що се отнася до персонала, неговите членове се ползват с такава защита от отговорност само в две държави членки.

Налице са различни други форми на заплаха за НИПЧ, включително за тяхното ръководство и персонал, които могат да засегнат в значителна степен тяхната работа. Комисарят на Съвета на Европа е докладвал за някои заплахи срещу институциите, включително в държавите – членки на ЕС. Заплахите включват бюджетни съкращения и намеса в процеса на подбор и назначаване ⁽⁴⁾; във връзка с това е важно да бъде обезпечена ефективна система за превенция. Освен това ООН признава значението на НИПЧ за предотвратяване на репресивни мерки срещу организации на гражданското общество ⁽⁵⁾. Неотдавна генералният секретар на ООН изтъкна пред Общото събрание, че държавите трябва да предприемат мерки за предотвратяване на оказването на натиск върху НИПЧ ⁽⁶⁾.

Съветът на Европейския съюз „подчерта необходимостта от осигуряване на благоприятна среда за независимите национални институции по правата на човека, органите по въпросите на равенството и други механизми в областта на правата на човека“ ⁽⁷⁾.

Резултатите от проучването показват, че основните предизвикателства, затрудняващи осигуряването на благоприятна среда за НИПЧ включват случаите на тормоз, заплахи и нападения срещу членове на техния персонал, ръководни органи и офиси. Тринадесет НИПЧ са докладвали, че през последните 12 месеца техни служители и доброволци са били подложени на заплахи и тормоз на основание на тяхната работа, предимно в онлайн пространството. Друга форма на заплаха е твърде негативното обсъждане на въпросите, свързани с правата на човека, за което съобщават една трета от институциите.



СТАНОВИЩЕ 11 НА FRA

Както подчертава Съветът на Европейския съюз, държавите – членки на ЕС, следва да осигурят благоприятна среда за НИПЧ и гражданското общество, така че НИПЧ да са защитени от заплахи и тормоз. За да защитят НИПЧ, включително тяхното ръководство и персонал, от заплахи и други форми на натиск във връзка с тяхната работа по насърчване и защита на правата на човека, ЕС и неговите държави членки трябва да предприемат, в тясно сътрудничество с НИПЧ, мерки за защита, включително чрез законодателни актове.

НИПЧ, техните членове и служители трябва да бъдат защитени от тормоз, нападения или други действия за сплашване по повод на възложените им дейности, а във всички случаи на подобни действия държавите – членки на ЕС, трябва да предприемат приоритетно съответни мерки.

⁽⁴⁾ Съвет на Европа, Комисар по правата на човека (2018 г.), **Paris Principles at 25: National Human Rights Institutions needed more than ever** („Парижките принципи на 25 години: националните институции по правата на човека понастоящем са необходими повече от всякога“), 18 декември.

⁽⁵⁾ Съвет по правата на човека към ООН (2019 г.), **A/HRC/RES/42/28**, 1 октомври.

⁽⁶⁾ Общо събрание на ООН (2019 г.), **A/74/226**, 25 юли; Общо събрание на ООН (2019 г.), **A/RES/74/156**, 23 януари.

⁽⁷⁾ Съвет на Европейския съюз (2019 г.), Заключение на Съвета относно Хартата на основните права 10 години по-късно: актуално състояние и бъдеща работа, стр. 11.

ИНСТИТУЦИИ, КОИТО ОТРАЗЯВАТ МНОГООБРАЗИЕТО — В СРЕДА, БЛАГОПРИЯТНА ЗА ПРАВАТА НА ЧОВЕКА

Плуралистичното представяне на обществото в НИПЧ и техните консултативни форуми е изискване на Парижките принципи, което е взаимно обвързано с независимостта на тези институции. Това е елемент с критично важно значение за ефективното функциониране на НИПЧ и техния капацитет да оказват въздействие върху положението с правата на човека по места. Всяка институция следва да отразява по-широкия състав на обществото, а освен това, чрез начина, по който функционира, да осъществява връзки с широката общественост, като сътрудничи с гражданското общество и си взаимодейства с тези, които в противен случай биха останали без внимание и позицията им не би била изслушана. В Парижките принципи се посочва, че назначаването на членовете на НИПЧ се „осъществява в съответствие с процедура, която осигурява всички необходими гаранции, с оглед да бъде осигурено плуралистично представяне на обществените фактори (на гражданското общество), които са ангажирани в защитата и насърчаването на правата на човека“. Сътрудничеството с гражданското общество също е важен елемент от Парижките принципи.

СТАНОВИЩЕ 12 НА FRA

В съответствие с Парижките принципи държавите — членки на ЕС, се насърчават да гарантират, че структурата и членският състав на НИПЧ отразяват многообразието на обществото. Това може да се постигне чрез състава на колективните органи, вземащи решения, консултативните органи и персонала на институциите. Освен това НИПЧ трябва да са в състояние да осъществяват редовно и конструктивно взаимодействие с гражданското общество. Отразяването на многообразието на обществото, включително маргинализираните групи, има решаващо значение за авторитета и ефективността на НИПЧ.

В контекста на ЕС плурализмът отразява зачитането на културното, религиозното и езиковото многообразие, както е предвидено в Хартата на основните права на Европейския съюз (член 22) и Договора за Европейския съюз (член 2). Освен това в Договора е предвидено (член 10, параграф 3), че решенията в ЕС се вземат възможно най-открито и възможно най-близо до гражданите. С оглед на горното изглежда оправдано при разглеждането на въпросите, свързани с правата на човека, във връзка с прилагането на законодателството на ЕС да се взема предвид плурализмът в обществото.

Резултатите от проучването показват, че 15 НИПЧ се стремят да осигурят плурализъм чрез състава на своите колективни органи, вземащи решения. Освен това проучването на FRA показва, че балансът между жените и мъжете сред персонала и на ръководните длъжности в институциите понастоящем е по-добър от състоянието преди 10 години за двете категории.

Забележка:

А и У: Англия и Уелс; СИ: Северна Ирландия; Шотл.: Шотландия.

ФИГУРА 8: ПОДХОДИ НА ИНСТИТУЦИИТЕ ЗА ОСИГУРЯВАНЕ НА ПЛУРАЛИЗЪМ

Статут А Статут Б Липсва акредитирана институция	Австрия	Белгия	България — Комисия	България — Омбудсман	Хърватия	Кипър	Чехия	Дания	Естония	Финландия	Франция	Германия	Гърция	Унгария	Ирландия	Италия	Латвия	Литва	Люксембург	Малта	Нидерландия	Полша	Португалия	Румъния — Институт	Румъния — Омбудсман	Словакия	Словения	Испания	Швеция	Обединено кралство — А и У	Обединено кралство — Шотл.	Обединено кралство — СИ	Северна Македония	Сърбия			
Плуралистичен орган в рамките на НИПЧ																																					
Консултативни органи — широк обхват																																					
Консултативни органи — тесен обхват																																					

Източник: FRA, 2020 г. [въз основа на 33 отговора на въпросник, изпратен до 34 НИПЧ и проучване по документи на FRA].

Всички НИПЧ, обхванати от настоящия доклад, си взаимодействат с организации на гражданското общество. Почти половината от институциите са задължени да осъществяват такова взаимодействие, една трета от тях имат изрично предвидена възможност да работят в тази насока, а около една пета сътрудничат в рамките на установената практика. НИПЧ работят в тясно сътрудничество с гражданското общество в следните области: 31 институции осъществяват сътрудничество за повишаване на осведомеността и образование и обучение в областта на правата на човека, 23 работят в сътрудничество по общи проекти, а три институции сътрудничат в други области. Те използват различни форми на комуникация и сътрудничество с гражданското общество. Обявяването на покани за представяне на предложения и предоставянето на финансиране за организации на гражданското общество все още е малко разпространена практика.

В допълнение към проучването във връзка с настоящия доклад, FRA проведе консултация с гражданското общество относно сътрудничеството с НИПЧ. Резултатът от консултацията показва, че макар да се осъществява полезно взаимодействие, то може да бъде разширено в повече тематични области, а сътрудничеството може да бъде формално закрепено и разширено, с оглед да обхване всички области от дейността на НИПЧ — нещо, което се изтъква и в препоръките на SCA.

Проучването на FRA засяга и други форми на приобщаване. Почти половината от обхванатите НИПЧ осъществяват взаимодействие с компетентните административни органи в градовете и други органи на местната администрация чрез различни форми на сътрудничество. Три НИПЧ са открили свои представителства на различни места в съответните държави, с цел да подобрят своето взаимодействие по места с носителите на права или да работят по-ефективно за насърчаването на правата. Общинските администрации се ползват от експертния капацитет на институциите в областта на правата, което оказва положително въздействие върху доброто управление, включително взаимодействието с носителите на права в рамките на процеса по определяне на политиката. Това обхваща областта на правата, например достъпа до правосъдие, правото на информация, свободата на религията, съвестта, мнението, информацията и словото, противодействието и превенцията на дискриминацията чрез целенасочено образование в областта на правата на човека за длъжностни лица, достъпността на услугите и създаването на пространства, благоприятстващи многообразието.

Забележка:

А и У: Англия и Уелс; СИ: Северна Ирландия; Шотл.: Шотландия.



СТАНОВИЩЕ 13 НА FRA

Държавите — членки на ЕС, следва да преценят възможностите за разширяване на подкрепата за сътрудничеството между НИПЧ и градовете или регионите — чрез отпускане на целеви ресурси. Подобно сътрудничество не само ще подобри състоянието на правата на човека на местно равнище, но и ще съдейства за осведомеността относно правата. Цел за устойчиво развитие 16.10 („гарантиране на обществения достъп до информация и защита на основните свободи в съответствие с националното законодателство и международните споразумения“) може да се обмисли допълнително във връзка с разширяването на взаимодействието на НИПЧ с различни нива на административно управление, включително градовете и регионите.

ФИГУРА 9: СЪТРУДНИЧЕСТВО НА НИПЧ С ОРГАНИЗАЦИИТЕ НА ГРАЖДАНСКОТО ОБЩЕСТВО

Статут А Статут Б Липсва акредитирана институция	Австрия	Белгия	България — Комисия	България — Омбудсман	Хърватия	Кипър	Чехия	Дания	Естония	Финландия	Франция	Германия	Гърция	Унгария	Ирландия	Италия	Латвия	Литва	Люксембург	Малта	Нидерландия	Полша	Португалия	Румъния — Институт	Румъния — Омбудсман	Словакия	Словения	Испания	Швеция	Обединено кралство — А и У	Обединено кралство — Шотл.	Обединено кралство — СИ	Северна Македония	Сърбия		
Изрично уредено задължение																																				
Изрично предвидена възможност																																				
Имплицитно съществуваща възможност / съгласно установената практика																																				

Източник: FRA, 2020 г. [въз основа на 33 отговора на въпросник, изпратен до 34 НИПЧ и проучване по документи на FRA].

ДОСТАТЪЧНО РЕСУРСНО ОБЕЗПЕЧАВАНЕ НА НИПЧ

СТАНОВИЩЕ 14 НА FRA

С съответствие с Парижките принципи и препоръките за специализирани органи на Съвета на Европа и Европейската комисия, държавите — членки на ЕС, следва да гарантират обезпечаването на НИПЧ с необходимите финансови и човешки ресурси на равнище, което им дава възможност да поддържат оперативен капацитет за ефективно и независимо изпълнение на техните мандати. Постигането на тази цел може да се подпомогне чрез своевременно съгласуване на позициите на НИПЧ и отговорните за определянето на политиката органи под формата на подготвителни бюджетни консултации, които не засягат тяхната независимост. Когато се предприемат общи бюджетни съкращения, засягащи публичните служби, те не следва да засягат непропорционално НИПЧ.

НИПЧ следва да разполагат с достатъчно ресурси, за да могат да предприемат мерки във връзка с ключовите проблеми в областта на правата на човека и да изпълняват ефективно своите функции. Това съображение е важно в общ план, но също с оглед институциите да имат възможност да разширяват своя експертен капацитет по различни въпроси, включително Хартата. Освен това НИПЧ трябва да разполагат с необходимия капацитет, за да работят за повишаване на осведомеността за своя мандат и функции сред широката общественост и уязвимите групи.

НИПЧ следва също да разполагат с достатъчно ресурси, позволяващи им да си сътрудничат с други институции с правомощия в областта на правата на човека, да осигуряват координация и да взаимодействат с ООН, Съвета на Европа и други международни и регионални организации, включително институциите на ЕС.

Осигуряването на достатъчни финансови и човешки ресурси е от критично значение, за да могат националните институции да изпълняват независимо и ефективно различните си мандати в областта на правата на човека.

Многообразният характер на НИПЧ (някои изпълняват едновременно и функциите на институции на омбудсмани и органи по въпросите на равенството) в държавите — членки на ЕС, не позволява да се направи пряко сравнение на финансовите или човешките ресурси, които са на тяхно разположение. Въпреки че проучването на FRA показва неголямо общо нарастване на бюджетите на институциите в ЕС между 2010 и 2019 г. (основно във връзка с допълнителните мандати, без да се отчита инфлацията), през някои години и за някои НИПЧ са предприети значителни бюджетни съкращения. Сравнението на наличните данни за институциите за периода между 2011 и 2019 г. разкрива, че като цяло числеността на персонала е нараствала, но това трябва да се разглежда в контекста на увеличения брой на възложените задачи.

Резултатите от проучването показват, че много НИПЧ продължават да работят с персонал с много малка численост, като се има предвид, че изпълняват повече от един мандат, т.е. някои от институциите изпълняват функциите на орган по въпросите на равенството съгласно законодателството на ЕС, национален механизъм за превенция въз основа на факултативния протокол към Конвенцията на ООН против изтезанията (ОПСАТ) и национален механизъм за наблюдение съгласно Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания.

В съответствие с Парижките принципи и международните стандарти НИПЧ изпълняват важна роля в процеса на сътрудничеството с ООН. Важно значение има също сътрудничеството с регионални механизми за правата на човека и други регионални и национални механизми, включително НИПЧ в други държави с компетентност в областите на защитата или насърчаването на правата на човека, както и други органи с правомощия в областта на правата на човека в същата държава.



СТАНОВИЩЕ 15 НА FRA

Специално внимание следва да се отделя на необходимостта да се гарантира, че всеки изрично предвиден мандат и допълнителна задача на НИПЧ са обезпечени с достатъчно ресурси, за да може да бъдат изпълнени ефективно и без да се засяга изпълнението на съществуващите задачи.

ЕС и държавите членки трябва също да гарантират, че с възлагането на допълнителни мандати и задачи не се нарушава ефективността на НИПЧ, като се ангажира непропорционално капацитетът им или се предопределят стратегическите им решения.

Държавите — членки на ЕС, следва да се консултират с НИПЧ във връзка с всяка инициатива в областта на законодателството или политиката, която оказва въздействие върху НИПЧ, включително техния мандат или бюджет.

Методология

Информацията е събрана от първични и вторични източници (качествени и количествени).

Служителите на FRA събраха данните с помощта на въпросници и интервюта от НИПЧ в 28-те (към този момент) държави — членки на ЕС, и двете присъединяващи се държави, които попадат в мандата на FRA — Северна Македония и Сърбия. Събирането на данните беше осъществено през периода април—септември 2019 г. НИПЧ или еквивалентни институции, членуващи в ЕМНИПЧ, в държавите, където не са създадени НИПЧ, предоставиха отговори на въпросника и бяха интервюирани. Общо 34 НИПЧ получиха въпросника на FRA; 33 институции предоставиха отговори, въпреки че някои от тях решиха да не попълват всички раздели на въпросника. През същия период беше проведено допълнително проучване по документи. НИПЧ и националните служители за връзка извършиха проверка на данните в проектодоклада през януари 2020 г.

FRA получи ценна обратна връзка относно първоначалния анализ на данните и основните констатации от консултативния съвет за доклада, в който участваха представители на ЕМНИПЧ, GANHRI, Equinet, Съвета на Европа, Европейската комисия, службата на Върховния комисар по правата на човека на ООН, ОССЕ-СДИПЧ (Службата на ОССЕ за демократични институции и права на човека), консултативната комисия на платформата на FRA за правата на човека и двама независими експерти.

ТАБЛИЦА С ДАННИ ЗА МАНДАТИТЕ НА НИПЧ (ИЛИ НАЙ-БЛИЗКИЯ ИМ ЕКВИВАЛЕНТ) (*)

НИПЧ	Мандати									
	Насърчаване и защита на правата на човека	Институции на омбудсмани с мандат в областта на лошото управление	Национални механизми за равенство въз основа на ОРСАТ	Национални механизми за равенство въз основа на КПХУ	Органи по въпросите на равенството с мандат в областта на равното третиране	Наблюдение на случаите на прикрително връщане (Директива на ЕС относно връщането)	Доказване на информация относно трафика на хора (Директива на ЕС)	Защита на свободата на движение и правата на мобилност в ЕС	Други мандати	Брой мандати на НИПЧ
Брой на НИПЧ за мандат	33	15	18	23	15	8	2	4	12	
Служба на австрийския омбудсман	✓	✓	✓	✓					✓	5
Федерален център за равни възможности и борба срещу расизма и дискриминацията (Unia) (Белгия)	✓			✓	✓			✓	✓	5
Омбудсман на Република България	✓	✓	✓	✓		✓		✓	✓	7
Комисия за защита от дискриминация (България)	✓				✓					2
Институции на омбудсмани в Република Хърватия	✓	✓	✓		✓				✓	5
Комисар за администрация и защита на правата на човека (Кипър)	✓	✓	✓	✓	✓	✓				6
Обществен защитник на правата (Чехия)		✓	✓	✓	✓	✓			✓	7
Датски институт за правата на човека	✓		✓ (**)	✓	✓					4
Канцлер по правосъдието (Естония)	✓	✓	✓	✓	✓	✓ (**)				6
Център по правата на човека (Финландия)	✓		✓ (**)	✓						3
Парламентарен омбудсман (Финландия)	✓	✓	✓	✓						4
Национална консултативна комисия по правата на човека (Франция)	✓			✓			✓		✓	4
Германски институт по правата на човека	✓			✓					✓	3
Гръцка национална комисия по правата на човека	✓								✓	2
Служба на комисаря за основните права (Унгария)	✓	✓	✓		✓				✓	5
Ирландска комисия по правата на човека и равенството	✓			✓	✓			✓	✓	5
Национален гарант за правата на задържаните или лишените от свобода лица (Италия)	✓		✓	✓		✓				4
Служба на омбудсмана на Република Латвия	✓	✓		✓	✓	✓			✓	6
Служба на омбудсмана към Сейма (Литва)	✓	✓	✓							3
Консултативна комисия по правата на човека в Люксембург	✓			✓			✓			3
Нидерландски институт по правата на човека	✓			✓	✓					3
Комисар по правата на човека (Полша)	✓	✓	✓	✓	✓					5
Португалски институции на омбудсманите	✓	✓	✓	✓ (**)						4
Румънски институт по правата на човека	✓									1
Обществен защитник (Румъния)	✓		✓							2
Словашки национален център по правата на човека	✓				✓					2
Омбудсман за правата на човека на Република Словения	✓	✓	✓							3
Институции на омбудсманите в Испания	✓	✓	✓	✓ (***)		✓				5
Омбудсман по въпросите на равенството (Швеция)	✓				✓					2
Омбудсман на Република Северна Македония	✓	✓	✓	✓			✓		✓	6
Обществен защитник на Република Сърбия	✓	✓	✓							3
Комисия по равенство и права на човека (Обединено кралство)	✓			✓	✓					3
Комисия по правата на човека на Северна Ирландия	✓			✓						2
Шотландска комисия по правата на човека	✓		✓	✓						3

(*) първоначално съставена през януари 2020 г, редовно се актуализира, вж. приложение III от мандатите на НИПЧ;
 (**) частично участие; (***) въз основа на общ мандат.



Пълния текст на доклада „Действени и ефективни национални институции по правата на човека“ можете да намерите на: <https://fra.europa.eu/en/publication/2020/strong-effective-nhris>

Вж. още: FRA (2010 г.), **National Human Rights Institutions in the EU Member States. Strengthening the fundamental rights architecture in the EU**, Люксембург, Служба за публикации



EUROPEAN UNION AGENCY
FOR FUNDAMENTAL RIGHTS

ПОПУЛЯРИЗИРАНЕ И ЗАЩИТА НА ВАШИТЕ ОСНОВНИ ПРАВА В ЦЕЛИЯ ЕС

Националните институции по правата на човека (НИПЧ) са жизнено важна част от системата за защита на правата на човека на национално равнище. Те работят за повишаване на осведомеността, предоставят съвети, осъществяват наблюдение на органите и ги държат отговорни, с което изпълняват централна роля в усилията за преодоляване на значимите съвременни предизвикателства в областта на правата на човека. Тези институции предприемат действия във връзка както с традиционни проблеми като дискриминацията и неравенството, така и с нови проблеми като въздействията от изкуствения интелект и пандемията от COVID-19 в областта на правата.

В констатациите на FRA се подчертава, че за да могат НИПЧ да реализират своя потенциал, те се нуждаят от ясен мандат, независимост, достатъчни ресурси, а що се отнася до състава им, трябва да отразяват многообразието на нашите общества. Те трябва да спазват също Парижките принципи относно независимостта и ефективността на НИПЧ, утвърдени от Организацията на обединените нации.



FRA – АГЕНЦИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ ЗА ОСНОВНИТЕ ПРАВА
Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Виена – Австрия
Тел. +43 158030-0 – Факс +43 158030-699

fra.europa.eu

 facebook.com/fundamentalrights
 twitter.com/EURightsAgency
 linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency



Служба за публикации
на Европейския съюз