

Насоки за прилагане на Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания от органите по управление, контрол и одит на програмите, съфинансирани със средства от Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР), Европейския социален фонд+ (ЕСФ+), Кохезионния фонд (КФ), Фонда за справедлив преход (ФСР), Европейския фонд за морско дело, рибарство и аквакултури (ЕФМДРА), фонд „Убежище и миграция“ (ФУМ), фонд „Вътрешна сигурност“ (ФВС) и Инструмента за финансова подкрепа за управлението на границите и визовата политика (ИФПУГВП) за програмен период 2021-2027 г.

I. Основание, обхват и прилагане на насоките

С 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 (Общ регламент) се въвежда хоризонталното отключващо условие за ефективно прилагане и изпълнение на Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания, с което се цели осигуряване на зачитането и защитата на всички основни права на хората с увреждания при осъществяване на споделеното управление на осемте фонда на ЕС. Гарантиране на зачитането на Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания е залегнало в т. 6 от Преамбюла на Общия регламент, както и в чл. 9 и чл. 73. В специфичните регламенти, касаещи изпълнението на гореспоменатите фондове за периода 2021-2027 г. също се засяга спазването на принципите, произтичащи от Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания.

Настоящите насоки се издават въз основа на горепосочените изисквания на европейско ниво и на база предвидените на национално ниво действия за изпълнение на хоризонталното отключващо условие „Въвеждане и прилагане на Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания (КПХУ) в съответствие с Решение 2010/48/ЕО на Съвета.“, съгласно Приложение № 1 на РМС № 368 от 25.06.2019 г., изменено с РМС № 272 от 28.04.2022 г., а именно:

1. Приемане на подзаконова нормативна уредба за изпълнение на Закона за хората с увреждания и определяне на отговорни органи за координация и мониторинг на прилагането на Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания (КПХУ) в изпълнение на регламентите на член 33, т. 1, 2 и 3 от Конвенцията, както следва:
 - Създаване на Съвет за наблюдение, който да извършва дейности по насърчаване, защита и наблюдение на прилагането на КПХУ, посредством сътрудничество и взаимодействие с държавните и местните органи и с гражданското общество;
 - Създаване на Национален съвет за хората с увреждания като консултативен орган към Министерския съвет за сътрудничество при разработването и провеждането на политиката за правата на хората с увреждания;

- Създаване на Държавна агенция за хората с увреждания;
 - Изграждане на информационна система за хората с увреждания.
2. Разработване и приемане на Национална стратегия за хората с увреждания 2021-2030 г. и плана за действие към Стратегията.
 3. Разработване на Насоки за прилагане на Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания от органите по управление, контрол и одит на програмите и отразяване на изискванията на КПХУ в системите за управление и контрол и програмните документи.
 4. Предвиждане в подзаконовата нормативна уредба, регламентираща състава и функционирането на комитетите за наблюдение, на задължение за докладване на случаите на несъответствие на подкрепяните от фондовете операции с КПХУ и на жалби относно Конвенцията.

Целта на настоящите насоки е да бъдат подпомогнати органите, отговорни за програмирането, управлението, наблюдението и контрола на фондовете от ЕС, в практическото прилагане и спазването на правата и принципите, залегнали в Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания и да се осигури инструмент под формата на контролен списък на основните права в съответствие с изискванията на Конвенцията, който да бъде инкорпориран в системите за управление и контрол на тези органи.

Въз основа на настоящите насоки управляващите органи на програмите, съфинансирани със средства от ЕФРР, ЕСФ+, КФ, ФСП, ЕФМДРА, ФУМ, ФВС и ИФПУГВП следва да разработят и да включат в процедурните си наръчници съответните процедури за проверка на прилагането на Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания и докладването на установените случаи на неспазване на Конвенцията и на жалбите, свързани с нарушаване на правата по нея, в контекста на изпълнението на фондовете. Наблюдението на изпълнението на насоките и на установените случаи на неспазване и жалби по Конвенцията следва да се осигури чрез процедурата по докладване, описана в раздел V. на настоящите насоки.

II. Правен статут на Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания и компетентни органи по прилагането на Конвенцията

Конвенцията за правата на хората с увреждания бе приета от Общото събрание на Организацията на обединените нации на 13 декември 2006 г. и влезе в сила на 3 май 2008 г. като представлява първият правно обвързващ международен договор на ООН за хората с увреждания, определящ минималните стандарти, които държавите - страни по конвенцията са длъжни да спазват, така че да се гарантира, че хората с увреждания се възползват от своите граждански, политически, икономически и социални права без каквато и да било дискриминация по признак увреждане.

Целта на конвенцията е да насърчава, защитава и гарантира пълноценното и равноправно упражняване на всички права на човека и основни свободи от хората с увреждания и да способства за зачитане на вътрешно присъщото им човешко достойнство Конвенцията изрично признава увреждането като развиващо се понятие: „хората с увреждания включват лица с трайна физическа, психическа, интелектуална и сетивна недостатъчност, която при взаимодействие с обкръжаващата ги среда би могла

да възпрепятства тяхното пълноценно и ефективно участие в обществото равноправно с останалите“.

Това е всеобхватна и цялостна международна конвенция със съществен принос за преодоляване на социалната изолация на хората с увреждания и способстване за осигуряването на равни възможности за тяхното участие в гражданската, политическата, икономическата, социалната и културната област на обществения живот. Поставя фокус към ценния и потенциален принос на хората с увреждания за цялостното благосъстояние на техните общности, а също и че насърчаването на пълноценното участие и упражняване на правата на човека и основните свободи от страна на хората с увреждания ще насърчат повишаване на тяхното чувство за принадлежност, както и значителен напредък в социалното и икономическото развитие на обществото и борбата с бедността.

Принципите, върху които почива конвенцията, са:

- а) зачитане на вътрешно присъщото достойнство, самостоятелността на индивида, включително свободата на личен избор и неговата независимост;
- б) забрана за дискриминация;
- в) пълноценно и ефективно участие и включване в обществото;
- г) уважение към различията и приемане на хората с увреждания като част от човешкото многообразие и човешкия род;
- д) равни възможности;
- е) достъпност;
- ж) равнопоставяне между мъжа и жената;
- з) зачитане на развиващите се способности на децата с увреждания, зачитане на правото на децата с увреждания да запазят своята идентичност.

Този важен договор влезе в сила за Европейския съюз през януари 2011 г. и осигури насоки за съдържанието на европейската стратегическа рамка в областта на хората с увреждания. Конвенцията съставлява подходящ и ефективен стълб за насърчаване и защита на правата на хората с увреждания в рамките на Европейския съюз, на който както Общността, така и нейните държави-членки отдават възможно най-голямо значение.

Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания е ратифицирана със закон, приет от 41-ото Народно събрание на 26.01.2012 г. и обнародвана в ДВ (бр. 12 от 10.02.2012 г.). Международните договори, ратифицирани по конституционен ред, обнародвани и влезли в сила за Република България, са част от вътрешното право на страната. В тази връзка от голямо значение е цялостното изпълнение на задълженията, произтичащи от Конвенцията.

На национално ниво Министерство на труда и социалната политика координира изпълнението на националните ангажименти по прилагането на Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания и предоставя информация на държавните органи и гражданското общество по прилагането на международния договор. За изпълнение на тези функции министърът на труда и социалната политика се подпомага от дирекция „Политика за хората с увреждания, равни възможности и социални помощи“ (ДПХУРВСП) и от Агенцията за хората с увреждания. ДПХУРВСП е част от специализираната администрация на министерството, като сред нейните функции е да разработва, координира и осъществява мониторинг, анализ и оценка на държавната политика в областта на правата на хората с увреждания. Дирекцията е и контактна точка

за Република България по Конвенцията за правата на хората с увреждания (в сила от 20.07.2016 г.). ДПХУРВСП е сформирана от два отдела, единият от които е отдел „Интеграция за хората с увреждания“, който подпомага дейностите по провеждане на политиката за правата на хората с увреждания чрез разработване на закони и подзаконни нормативни актове и стратегически документи, програми, проекти и др., в областта на правата на хората с увреждания, включително подпомага координационния механизъм. Агенцията за хората с увреждания участва в механизма по координация в областта, води и поддържа информационна система за хората с увреждания, изготвя 6-месечни и годишни отчети за изпълнението на политиката за правата на хората с увреждания, водена от принципите и изискванията на Конвенцията.

В изпълнение на националните ангажименти по прилагане на изискванията на КПУХ, в частност Член 33 „Прилагане на национално равнище и мониторинг“, е осъществена регламентация за конституирането и функциите на Националния съвет за хората с увреждания и Съвета за наблюдение. Заложени са специфични функции на централните и териториалните органи на изпълнителната власт като са разширени отговорностите им при координирането на политиката за правата на хората с увреждания.

Пълният текст на Конвенцията може да се намери на следния адрес: <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRPD/Pages/ConventionRightsPersonsWithDisabilities.aspx#1> и на <https://www.mlsp.government.bg/konventsia-za-pravata-na-khorata-s-uvrezhdaniya-na-oon>

Решение на Съвета от 26 ноември 2009 година относно сключването от Европейската общност на Конвенцията на Организацията на обединените нации за правата на хората с увреждания (2010/48/ЕО) може да се намери на следния адрес: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX%3A32010D0048>.

Компетентните национални органи, отговорни за прилагането на Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания и обработването на жалби, произтичащи от нарушаване на правата по нея, включително в контекста на прилагането на фондовете, попадащи в обхвата на Общия регламент, са посочени в **Приложение № 3 „Компетентни органи по прилагането на Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания“** към настоящите насоки.

III. Прилагане на Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания в контекста на фондовете на ЕС на национално ниво – етапи, действия и документи

На национално ниво всички органи, отговорни за споделеното управление, наблюдение и контрол на фондовете, попадащи в обхвата на Общия регламент, следва да гарантират спазването на **Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания**, както при произтичащите от това действия и решения, така и при подготовката на съответните актове, документи, вътрешни правила и др.

Спазването на принципите, залегнали в **Конвенцията**, се осъществява по време на всички етапи от изпълнението на фондовете, попадащи в обхвата на Общия регламент, както следва: 1) при подготовка на програмните документи; 2) при създаване на системата за управление, наблюдение и контрол и 3) при изпълнение на програмите.

С цел улеснение на процеса и намаляване на административната тежест, към настоящите насоки, в **Приложение № 1 „Етапи, органи и документи в процеса на програмиране, управление, наблюдение и контрол на средства от ЕФРР, ЕСФ +, КФ, ФСП, ЕФМДРА, ФУМ, ВФС и ИФПУГВП за програмен период 2021– 2027 г.** са изведени етапите на изпълнение на горепосочените фондове, отговорните органи на национално ниво за всеки един етап, както и приложим набор от права, произтичащи от Конвенцията, които следва да бъдат гарантирани и проверени при извършването на действията и подготовката на документите от прилагащите органи, както следва:

1) На етап подготовка на програмните документи, документите и свързаните с тях процедури, които следва да бъдат проверени за да гарантират спазването принципите на Конвенцията, в съответствие с Приложение № 1 към настоящите насоки са:

- Споразумение за партньорство;
- Програми;
- Правила за организиране дейността и функциите на работните групи за подготовка на СП/програмите;
- Определяне на органите за управление, наблюдение и контрол;
- Други приложими.

На този етап от най-голямо значение са правата на равенство и забрана на дискриминация, повишаване на общественото съзнание, достъпност, право на живот, равнопоставеност пред закона, независим живот и включване в общността, лична мобилност, уважение към дома и семейството, образование, здравеопазване, абилитация и рехабилитация, работа и заетост, подходящ жизнен стандарт и социална закрила, участие в политическия и обществения живот, участие в културния живот, почивка, свободно време и спорт, статистика и събиране на данни.

2) На етап подготовка на системите за управление, наблюдение и контрол, документите и свързаните с тях процедури, които следва да бъдат проверени с цел гарантиране спазването на правата в Конвенцията и нейните принципи, в съответствие с Приложение № 1 към настоящите насоки са:

- Разработване на описанието на системите за управление и контрол;
- Подготовка на нормативната уредба за управление на 8-те фонда в режим на споделено управление;
- Правила за организиране дейността и функциите на комитетите за наблюдение на СП/програмите;
- Подготовка и приемане на процедурни наръчници, вътрешни правила и пр.;
- Други приложими.

Към този етап са относими правото на равенство и забрана на дискриминация, право на живот, равнопоставеност пред закона, достъп до правосъдие, защита срещу изтезания или жестоко, нечовешко или унижително отношение или наказание, защита срещу експлоатация, насилие и тормоз, свобода на изразяване и на мнение, свобода на достъпа до информация, зачитане на личната неприкосновеност, уважение към дома и семейството, достъпност.

Относно функциите и дейността на комитета за наблюдение в рамките на създаването на системата за управление, наблюдение и контрол, правата, които са относими в най-голяма степен, включват равенство и забрана на дискриминация, равнопоставеност

пред закона, свобода на изразяване и на мнение, свобода на достъпа до информация, достъп до правосъдие.

3) На етап изпълнение на програмите, документите и свързаните с тях процедури, които следва да бъдат проверени с цел гарантиране спазването на правата, съгласно Конвенцията, в съответствие с Приложение № 1 към настоящите насоки са:

- Изменение на СП/програмите;
- Промяна в нормативната уредба за управление на 8-те фонда в режим на споделено управление;
- Изменение на процедурни наръчници, вътрешни правила и пр.;
- Документи и действия, свързани с процедурите за финансиране (информирание на потенциалните бенефициенти относно възможностите за кандидатстване по програмите; подготовка на критериите за подбор на операциите, подготовка, обществено обсъждане и публикуване на условия за кандидатстване; покани за представяне на проектни предложения; подбор и оценка на проектни предложения, подписване на договори за предоставяне безвъзмездна помощ и др.);
- Документи и действия, произтичащи от изпълнението на програмите (наблюдение на изпълнението; проверка на исканията за плащане от бенефициентите; извършване на проверки на място; делегиране на функции от управляващите органи; контрол върху работата на междинните звена; подготовка и изпращане на исканията за плащане; подаването на данни, съгласно чл. 42 от РОР; подготовка и представяне на годишни доклади за изпълнение на програмите; изготвяне на инструкции/насоки; приемане на национални правила за допустимост на разходите по програмите; документи, свързани с администриране и докладване на нередности; документи за оценки на програмите и др.);
- Документи и действия, осъществявани от органа, извършващ счетоводната функция по чл. 76 от Общия регламент;
- Документи и действия, осъществявани от одитния орган по програмите;
- Други приложими.

Към етапа на изпълнение на програмите са относими правото равенство и забрана на дискриминация, право на жените с увреждания за подпомагане при пълноценното им упражняване на всички права на човека и основни свободи, право на децата с увреждания свободно да изразяват становища по всякакви въпроси, които ги засягат, като на техните становища се придава подобаваща тежест в съответствие с възрастта и степента им на зрялост, повишаване на общественото съзнание, достъпност, право на живот, равнопоставеност пред закона, достъп до правосъдие, защита срещу изтезания или жестоко, нечовешко или унижително отношение или наказание, защита срещу експлоатация, насилие и тормоз, защита на целостта и ненакърнеността на личността, независим живот и включване в общността, лична мобилност, свобода на изразяване и на мнение, свобода на достъпа до информация, зачитане на личната неприкосновеност, уважение към дома и семейството, образование, здравеопазване, абилитация и рехабилитация, работа и заетост, подходящ жизнен стандарт и социална закрила, участие в политическия и обществения живот, участие в културния живот, почивка,

свободно време и спорт, статистика и събиране на данни, международно сътрудничество.

IV. Проверка на прилагането на Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания в контекста на фондовете на ЕС

Важно е да се има предвид, че наборът от приложими права от Конвенцията, посочен в раздел III и Приложение № 1 към настоящите насоки **не е изчерпателен** и е възможно при извършването на конкретно действие или подготовка на документ да бъде целесъобразно съответните органи да проверят и гарантират и други права, произтичащи от Конвенцията.

В тази връзка, при извършването на действията и/или подготовката на документите в различните етапи на програмиране и изпълнение на фондовете на ЕС, от страна на отговорните институции на национално ниво е необходимо да се направи проверка за потенциално нарушение на основните права по Конвенцията, в последователността, описана в **Приложение № 2 - „Контролен лист за проверка на потенциално нарушение на Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания“** към настоящите насоки.

С цел подпомагане на процеса по проверка на действията и документите за съответствие с основните права от Конвенцията, в Приложение № 2 е включена и Таблица 1, която съдържа набор от примерни въпроси/твърдения, които могат да бъдат зададени/верифицирани в хода на проверката.

Също така, в Приложение № 2 са изведени фазите на проверка на основните права, произтичащи от Конвенцията, които биха могли да бъдат засегнати и следва да бъдат верифицирани, както и дали предвиденото действие, мярка или документ има едновременно благоприятно и отрицателно въздействие върху основните права¹. Ако проверката показва, че предвиденото действие/мярка/документ няма да има съществено въздействие върху основните права или ще има само положително въздействие върху тях, не е необходима допълнителна проверка.

В случай, обаче, че е налице отрицателно въздействие, е нужна допълнителна проверка чрез която се проверява дали ограничаването на основното право или отрицателното въздействие върху него е допустимо съгласно законодателството, както и дали ограничаването/отрицателното въздействие върху основното право е оправдано, ако отговаря действително на цел от общ интерес на Съюза или на необходимост от защита на правата и свободите на други лица. Прави се проверка и дали ограничаването на основното право или отрицателното въздействие върху него е необходимо за постигането на конкретната национална цел, пропорционално ли е на желаната цел и зачита ли се основното съдържание на засегнатото основно право/засегнатите основни права.

В случай, че при проверката на отрицателно въздействие се установи, че отговорът на горепосочените твърдения е положителен, ограничението на засегнатото основно право може да се счита за законово обосновано и мярката/действието/документ могат да се приложат.

¹ Възможно е предвиденото действие, мярка или документ да води едновременно до благоприятно и отрицателно въздействие върху някое от правата по Конвенцията.

В случай че отговорът на някое от горепосочените твърдения е отрицателен, тогава предлаганото действие/мярка/документ **следва да бъде отхвърлено и върнато за корекция, така че да бъдат спазени всички права, произтичащи от Конвенцията.** Коригираното действие/мярка/документ е необходимо да бъде подложено отново на проверка в последователността, описана в Приложение № 2 от настоящите насоки.

Жалби от граждани или други външни източници/заинтересовани страни във връзка с нарушени права по Конвенцията се разглеждат от съответния компетентен орган на национално ниво, съобразно Приложение № 3.

Установяването на нарушенията, които не съставляват престъпление, издаването, обжалването и изпълнението на наказателните постановления се извършват по реда на Закона за административните нарушения и наказания или на съответните специални закони.

Органите предоставят ежегодно до 31 декември в Агенцията за хората с увреждания информация за направените проверки и за наложените санкции (съгласно разпоредбите на Закона за хората с увреждания).

При получени жалби/оплаквания от външни източници/заинтересовани страни (напр. бенефициенти, граждани, НПО и др.), управляващият орган следва ги препрати по компетентност до съответния орган по Приложение № 3.

V. Докладване на случаите на неспазване на Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания и на получените жалби, в контекста на фондовете на ЕС пред комитетите за наблюдение на програмите

България като държава-страна по КПХУ потвърждава универсалността, неделимостта и взаимната обвързаност на всички права на човека и основни свободи с необходимостта от гарантиране на хората с увреждания на пълното им възползване от тези права и свободи без каквато и да било дискриминация. В тази връзка са въведени механизми за прилагане на практика на забраната за дискриминация. Целта е да се осигури на всички лица, включително и хората с увреждания, правото на равенство пред закона, равенство в третирането и във възможностите за участие в обществения живот.

Докладването на случаите на неспазване на Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания и получените жалби, в контекста на фондовете на ЕС пред комитетите за наблюдение на програмите се урежда в Постановлението на МС за създаване на комитетите за наблюдение на Споразумението за партньорство и програмите. В хода на изпълнение на програмите, съфинансирани от ЕФРР, ЕСФ+, КФ, ФСП, ЕФМДРА, ФУМ, ФВС и ИФПУГВП за програмен период 2021-2027 г., управляващите органи на програмите следва да заложат в правилата за работа на комитетите за наблюдение на програмите и в процедурните си наръчници процедура, свързана със задължението за докладване **поне веднъж годишно** на установените случаи на неспазване на Конвенцията за правата на хората с увреждания в контекста на фондовете на ЕС и на получените жалби.

Установените случаи на неспазване на Конвенцията в контекста на фондовете на ЕС, се докладват от съответния управляващ орган, който следва да поддържа актуална систематизирана информация за установените случаи на неспазване на Конвенцията. Тази информация се докладва на заседание на комитетите за наблюдение по програмите, както следва:

- ✓ Брой на установените случаи на неспазване на Конвенцията в резултат на стъпките за проверка, извършени в съответствие с раздел IV от насоките;
- ✓ Текущ статус на установените случаи на неспазване на Конвенцията;
- ✓ Засегнати права, произтичащи от Конвенцията;
- ✓ Последствия от неспазване на правата;
- ✓ Коригиращи/превантивни/последващи мерки, които трябва да бъдат предприети, за да се гарантира спазването на Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания и с цел избягване на подобни случаи в бъдеще.

Получените жалби от граждани или други външни източници/заинтересовани страни във връзка с нарушени права по Конвенцията в хода на изпълнение на програмите се докладват на заседание на комитета за наблюдение на съответната програма от управляващия орган на съответната програма въз основа на информация, предоставена от разгледалите жалбите компетентни органи на изпълнителната власт, съгласно Приложение № 3. Компетентните органи поддържат информация за получените жалби и резултатите от разглеждането им съобразно вътрешните си правила и процедури.

С цел осигуряване на ефективна експертиза по получените жалби и установените случаи на неспазване на Конвенцията, като член с право на глас в комитетите за наблюдение участва представител на Комисията за защита от дискриминация, а като наблюдател без право на глас – на Омбудсмана на Република България. На заседанията, на които се предвижда докладване и обсъждане на получените жалби и установените случаи на неспазване на Конвенцията, участват без право на глас представители на другите компетентни органи на изпълнителната власт по Приложение № 3 към настоящите насоки. Председателят на комитета за наблюдение кани представители на органите на изпълнителната власт по Приложение № 3, от чиято компетентност са жалбите и случаите на неспазване на Конвенцията, които ще бъдат обсъждани на съответното заседание.