

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

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 Хартата на основните права на ЕС, с което се цели осигуряване на зачитането и защитата на всички основни права при осъществяване на споделеното управление на осемте фонда на ЕС. Гарантиране на зачитането на Хартата на основните права на ЕС е залегнало в т. 6 и т. 95 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 Хартата на основните права на ЕС.

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 „Ефективно прилагане и изпълнение на Хартата на основните права на ЕС“, съгласно Приложение № 1 на РМС № 368 от 25.06.2019 г., изменено с РМС № 272 от 28.04.2022 г., а именно:

- ✓ *Разработване на Насоки за прилагане на Хартата на основните права на ЕС от органите по управление, контрол и одит на програмите и отразяване на изискванията на Хартата на основните права на ЕС в системите за управление и контрол и програмните документи;*
- ✓ *Предвиждане в подзаконовата нормативна уредба, регламентираща състава и функционирането на комитетите за наблюдение (КН), на задължение за докладване пред КН на случаите на незачитане на Хартата и на жалби във връзка с нея;*
- ✓ *Докладване пред КН на съответните случаи за неспазване на Хартата по операции, подкрепяни от Фондовете, в съответствие с нормативната уредба, определяща дейността и функциите на комитетите за наблюдение.*

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 Хартата на основните права на ЕС и да се осигури инструмент под формата на контролен списък на основните права в съответствие с изискванията на Хартата, 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 Хартата на основните права на ЕС и докладването на установените случаи на неспазване на Хартата и на жалбите, свързани с нарушаване на правата по Хартата, в контекста на изпълнението на фондовете. Наблюдението на изпълнението на насоките и на установените случаи на неспазване и жалби по Хартата на основните права на ЕС следва да се осигури чрез процедурата по докладване, описана в раздел V. на настоящите насоки.

II. Правен статут на Хартата на основните права на ЕС и компетентни органи по основните права на ЕС

Хартата на основните права на Европейския съюз утвърждава в законодателството на ЕС голям брой основни права, от които се ползват гражданите на ЕС и лицата, постоянно пребиваващи в ЕС. С влизането в сила на Договора от Лисабон на 1 декември 2009 г. Хартата става правно обвързваща за институциите на ЕС и за държавите членки, като съдържа права и принципи във връзка с шест теми: достойнство, свободи, равенство, солидарност, гражданство и правосъдие.

Пълният текст на хартата може да се намери на следния адрес: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX%3A12012P%2FTXT>

Разясненията, свързани с Хартата на основните права, които дават насоки за значението на разпоредбите на Хартата могат да бъдат намерени на следния адрес: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/HTML/?uri=CELEX:32007X1214\(01\)&from=BG](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/HTML/?uri=CELEX:32007X1214(01)&from=BG)

Европейската комисия издава и Насоки за гарантиране на спазването на Хартата на основните права на Европейския съюз в контекста на усвояването на европейските структурни и инвестиционни фондове („ЕСИ фондовете“) (2016/С 269/01), които дават разяснения на държавите членки относно важността на спазването на Хартата и ги подпомагат при прегледа на мерките, свързани с усвояването на европейските фондовете:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX%3A52016XC0723%2801%29>

На европейско ниво Агенцията на ЕС за основните права (FRA) предоставя независими, основаващи се на факти препоръки на вземащите решения на европейско и национално равнище, като по този начин допринася за по-добре информирани и целенасочени дебати, политики и законодателство в областта на основните права. На сайта на Агенцията на ЕС за основните права се намира онлайн инструмент Charterpedia, който включва международното право, правото на ЕС и националното конституционно право в областта на основните права, свързани с темите, главите и членовете на Хартата. Инструментът включва и пълния текст и правното тълкуване на членовете от Хартата,

примери от съдебната практика на ЕС и на държавите членки и публикации на FRA по темата, изложени по реда на членовете - <https://fra.europa.eu/bg/charterpedia>

На уеб страницата на Агенцията е публикуван и „Наръчник по прилагане на Хартата на основните права на ЕС в правото и разработване на политиките на национално ниво“ -

https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2018-charter-guidance_en.pdf

На национално ниво дирекция „Права на човека“ в Министерство на външните работи координира сътрудничеството на Република България с Агенцията на ЕС за основните права.

Компетентните национални органи, отговорни за прилагането на основните права на ЕС, ефективното гарантиране на спазването на Хартата и обработването на жалби, произтичащи от тяхното нарушаване, включително в контекста на прилагането на фондовете, попадащи в обхвата на Общия регламент, са посочени в **Приложение № 3 „Компетентни органи по основните права на ЕС“** към настоящите насоки.

III. Прилагане на Хартата на основните права на ЕС 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 Хартата на основните права на ЕС, 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 Хартата, 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, 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. и приложими права съгласно Хартата на основните права на ЕС“** към настоящите насоки 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 Хартата, 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 Хартата, 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 и принципите на равенство пред закона, недискриминация, равенство между жените и мъжете, интеграция на хората с увреждания, правото на собственост, опазване на околната среда, защита на личните данни, право на образование, културно, религиозно и езиково многообразие, права на детето, защита на здравето и право на убежище.

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 принципите на Хартата, 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 ефективни правни средства за защита и на справедлив съдебен процес, защита на личните данни, включително правото на изслушване, зачитането на личния и семейния живот и задължението на администрацията да мотивира своите решения.

По отношение на изпълнението на принципа на партньорството, в най-голяма степен са относими следните права и принципи, залегнали в Хартата: недискриминация, езиково многообразие, равенство между жените и мъжете, интеграция на хората с увреждания, докато във връзка например с формулирането на правилата за участие на партньорите е необходимо да се обърне особено внимание на правата и принципите на недискриминация, културно, религиозно и езиково многообразие, равенство между жените и мъжете, право на собственост и права на детето.

Относно функциите и дейността на комитета за наблюдение в рамките на създаването на системата за управление, наблюдение и контрол, правата и принципите, залегнали в Хартата, които са относими в най-голяма степен, включват защитата на личните данни, недискриминацията, езиковото многообразие, равенството между жените и мъжете, интеграцията на хората с увреждания, равенството пред закона и правото на ефективни правни средства за защита и на справедлив съдебен процес.

3) На етап **изпълнение на програмите**, документите и свързаните с тях процедури, които следва да бъдат проверени с цел гарантиране спазването принципите на Хартата, 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 POP; изготвяне на инструкции/насоки; приемане на национални правила за допустимост на разходите по програмите; документи, свързани с администриране и докладване на нередности; документите 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 на недискриминация, езиково многообразие, равенство между жените и мъжете, равенство пред закона, интеграция на хората с увреждания, защита на личните данни, равенство пред закона, опазване на околната среда, право на ефективни правни средства за защита и на справедлив съдебен процес, справедливи условия на труд, свобода на изразяване на мнение и свобода на информация, свобода на събранията и сдруженията, право на образование, свобода на стопанската инициатива, право на собственост, защита в случай на принудително отвеждане, експулсиране или екстрадиране, право на убежище, право на личен и семеен живот.

IV. Проверка на прилагането на Хартата на основните права на ЕС в контекста на фондовете на ЕС

Важно е да се има предвид, че наборът от приложими права от Хартата на ЕС, 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 Хартата.

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 Хартата, в последователността, описана в **Приложение № 2 - „Контролен лист за проверка на потенциално нарушение на Хартата на основните права на ЕС“** към настоящите насоки.

С цел подпомагане на процеса по проверка на действията и документите за съответствие с основните права от Хартата на ЕС, 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 и абсолютните права, произтичащи от Хартата, 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.

В случай, че отговорът на някои 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 Хартата**. 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 Хартата 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.

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

V. Докладване на случаите на неспазване на Хартата на основните права на ЕС и на получените жалби в контекста на фондовете на ЕС пред комитетите за наблюдение на програмите

¹ Възможно е предвиденото действие, мярка или документ да води едновременно до благоприятно и отрицателно въздействие върху някои от правата по ХОП на ЕС, като например то може да има положително въздействие върху правото на образование, но в същото време да има отрицателно въздействие върху правото за защита на личните данни.

Докладването на случаите на неспазване на Хартата на основните права на ЕС 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 и в процедурните си наръчници процедура, свързана със задължението за докладване **поне веднъж годишно** на установените случаи на неспазване на Хартата на основните права на ЕС в контекста на фондовете на ЕС и на получените жалби.

Установените случаи на неспазване на Хартата на основните права на ЕС 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 Хартата. Тази информация се докладва на заседание на комитета за наблюдение на съответната програма, както следва:

- ✓ Брой на установените случаи на неспазване на Хартата в резултат на стъпките за проверка, извършени в съответствие с раздел IV от насоките;
- ✓ Текущ статус на установените случаи на неспазване на Хартата;
- ✓ Засегнати права, произтичащи от Хартата;
- ✓ Последствия от неспазване на правата;
- ✓ Коригиращи/превантивни/последващи мерки, които трябва да бъдат предприети, за да се гарантира спазването на Хартата на основните права на ЕС 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 Хартата 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 Хартата, 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 Хартата, участват без право на глас представители на другите компетентни органи на изпълнителната власт по Приложение № 3 към настоящите насоки - Комисията за защита на личните данни, Държавната агенция за закрила на детето, Комисията за защита на потребителите, Държавната агенция за бежанците и Главната инспекция по труда. 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 Хартата, които ще бъдат обсъждани на съответното заседание.