2023/2836

20.12.2023 г.

ПРЕПОРЪКА (ЕС) 2023/2836 НА КОМИСИЯТА

от 12 декември 2023 година

относно насърчаване на ангажираността и ефективното участие на гражданите и организациите на гражданското общество в процесите на създаване на обществени политики

ЕВРОПЕЙСКАТА КОМИСИЯ,

като взе предвид Договора за функционирането на Европейския съюз, и по-специално член 292 от него,

като има предвид, че:

(1) Както е посочено в член 2 от Договора за Европейския съюз (ДЕС), Съюзът се основава на ценностите на зачитане на човешкото достойнство, на свободата, демокрацията, равенството, правовата държава, както и на зачитането на правата на човека. В член 10, параграф 3 от ДЕС се предвижда правото на всеки гражданин да участва в демократичния живот на Съюза и се изисква решенията да се вземат възможно най-открито и възможно най-близо до гражданите. С член 165, параграф 2 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) се предоставя основа за действия на Съюза за насърчаване на участието на младите хора в демократичния живот на Европа.

(2) В член 12 от Хартата на основните права на Европейския съюз („Хартата“) се гарантира правото на свобода на сдружаването и правото на свобода на събранията. Това включва правото на лицата да се обединяват в групи или в организирани структури. Посоченото право — както се признава от Съда на Европейския съюз — е една от най-важните основи на демократичното и плуралистично общество, тъй като позволява на гражданите да обединяват действията си в области от взаимен интерес и по този начин да допринасят за доброто функциониране на обществения живот. Освен това правото на свобода на изразяване на мнение и свобода на информация, установено в член 11 от Хартата, включва свободата на всеки да отстоява и изразява своето мнение, както и да получава и да разпространява информация. В допълнение, в член 41 от Хартата относно правото на добра администрация се налага задължението на администрацията да мотивира своите решения. И накрая, в член 24 от Хартата се включва правото на децата да могат да изразяват свободно своето мнение и то да се взема под внимание по въпросите, които ги засягат, в зависимост от възрастта и зрелостта им.

(3) Следва активно да се насърчава приобщаващо и ефективно взаимодействие на публичните органи с гражданите, организациите на гражданското общество и защитниците на правата на човека в рамките на процесите им на създаване на обществени политики. Процесите на създаване на обществени политики не обхващат по никакъв начин индивидуалните решения на администрацията, които биха могли да засегнат правата на лицата. Необходим е индивидуален подход, тъй като условията за участие на отделните граждани и на организациите на гражданското общество не са едни и същи.

(4) Държавите членки следва да създадат и поддържат безопасна и благоприятна среда за организациите на гражданското общество и защитниците на правата на човека, за да се засили ефективната им ангажираност и да се гарантира, че те могат да участват активно в процесите на създаване на обществени политики и по този начин да играят ключова роля в демокрациите в Съюза. Организациите на гражданското общество често се определят като недържавни, надпартийни и отхвърлящи насилието структури с нестопанска цел, чрез които хората се организират, за да преследват общи цели и идеали ([1]). Защитниците на правата на човека са лица, групи и органи на обществото, които насърчават и защитават всеобщо признатите права на човека и основни свободи, в съответствие с определението, дадено в Декларацията на ООН за защитниците на правата на човека (1998 г.) ([2]) и посочено и в Насоките на ЕС относно защитниците на правата на човека ([3]). Защитниците на правата на човека се стремят към насърчаване и защита на гражданските и политическите права, както и към утвърждаване, защита и осъществяване на икономическите, социалните и културните права ([4]). Съюзът се ангажира да работи с организации, които зачитат ценностите и основните права на Съюза, залегнали в член 2 от ДЕС и в Хартата.

([1]) Вж. например съобщението на Комисията „Корените на демокрацията и устойчивото развитие“, COM(2012) 492 final.
([2]) https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/declaration-right-and-responsibility-individuals-groups-and
([3]) https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eu_guidelines_hrd_en.pdf
([4]) В настоящата препоръка всяко позоваване на „организации на гражданското общество“ следва да се разбира като позоваване и на „защитници на правата на човека“.

(5) Участието на гражданите и организациите на гражданското общество следва да се гарантира в процесите на създаване на обществени политики на местно, регионално, национално, европейско и международно равнище. Това се признава и в Насоките на ООН за държавите относно ефективното прилагане на правото на участие в обществените дела ([5]), препоръките на Съвета на Европа относно правния статут на неправителствените организации в Европа ([6]) и относно участието на гражданите в местния обществен живот ([7]), както и относно съвещателната демокрация ([8]), препоръката на ОИСР относно откритото управление ([9]), Кодекса на добрите практики за гражданско участие в процеса на вземане на решения на Конференцията на международните неправителствени организации (МНПО) ([10]), както и съвместните насоки на Бюрото за демократични институции и права на човека на Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа (ОССЕ/БДИПЧ) и Венецианската комисия относно свободата на сдружаване ([11]).

(6) Създаването на политики, основани на факти, означава, че публичните органи следва да включват лицата, засегнати от правилата и решенията, които се вземат, и активно да събират техните мнения и факти на различните етапи от процесите на създаване на обществени политики. Поради това държавите членки следва да имат интерес да подкрепят активно участието на гражданите и организациите на гражданското общество в процесите на създаване на обществени политики. Това включва иновативни пътища, като например културни дейности и ангажираност на културни организации, които са доказали, че укрепват гражданската ангажираност, демокрацията и социалното сближаване ([12]). Държавите членки следва да насърчават подкрепяща и приобщаваща среда, като предоставят на гражданите възможности за ефективно участие в тези процеси. Тази среда повишава прозрачността и устойчивостта срещу манипулирането на информацията и дезинформацията и може да допринесе за укрепване на доверието в представителната демокрация.

(7) С поощряването на участието на гражданите в процеса на създаване на обществени политики се подкрепя избирателната активност и гражданите се насърчават да участват в представителната демокрация, включително чрез провеждане на кампании и чрез кандидатиране. Държавите членки следва да гарантират, че гражданите разполагат с достъп до информация чрез подходящи канали и инструменти за участие, както и до ресурсите за повишаване на осведомеността относно правата, произтичащи от гражданството на Съюза.

(8) Участието в създаването на обществени политики следва да е приобщаващо и да отразява по най-добрия възможен начин демографската структура и разнообразие на избирателния район, както и нуждите на недостатъчно представените групи или на хората с увреждания ([13]). Държавите членки следва да предоставят възможности за участие чрез адаптирани и достъпни мероприятия и механизми както онлайн, така и офлайн, включително в селските и отдалечените райони.

(9) Цифровите технологии трансформират процесите на създаване на политики в Съюза, както и начина на взаимодействие между публичните органи и гражданите. Използването на нови технологии в процесите на създаване на политики, като например онлайн платформи и инструменти за електронно управление, може да е в подкрепа на засиленото взаимодействие между гражданите и техните правителства. Въвеждането на такива техники следва да е съобразено с принципите на взаимозависимост и взаимоограничаване на демократичното общество, както и да е надлежно защитено от рискове от кибератаки и наблюдение онлайн. Потенциалът на цифровите решения за засилване на участието на обществеността е добре признат, но тяхната роля в това отношение би могла да се окаже недостатъчна и да разшири цифровото разделение. Поради това е необходимо да продължи да се предвижда и дава възможност за присъствено участие, когато е уместно.

([5]) ООН, Насоки относно ефективното прилагане на правото на участие в обществените дела, 2018 г.

([6]) Съвет на Европа, Препоръка на Комитета на министрите към държавите членки CM/Rec (2007)14 относно правния статут на неправителствените организации в Европа.

([7]) Съвет на Европа, Препоръка на Комитета на министрите към държавите членки CM/Rec (2001)19 и Препоръка CM/Rec(2018)4 относно участието на гражданите в местния обществен живот. Относно местното равнище, вж. също Съвет на Европа, Препоръка на Комитета на министрите към държавите членки CM/Rec (2009)2 относно оценката, одита и мониторинга на участието и на политиките за участие на местно и регионално равнище, както и Съвет на Европа, Допълнителен протокол към Европейската харта за местно самоуправление относно правото на участие в делата на местната власт.

([8]) Съвет на Европа, Препоръка на Комитета на министрите към държавите членки CM/Rec (2023)6 относно съвещателната демокрация.

([9]) ОИСР, Препоръка на Съвета относно откритото управление, OECD/LEGAL/0438.

([10]) Конференция на международните неправителствени организации, Кодекс на добрите практики за гражданско участие в процеса на вземане на решения, преработен, на 30 октомври 2009 г.

([11]) https://www.osce.org/files/f/documents/3/b/132371.pdf

([12]) Вж. Culture and Democracy: the evidence – the importance of citizens' participation in cultural activities for civic engagement, democracy and social cohesion – lessons from international research (Култура и демокрация: доказателствата — значението на участието на гражданите в културни дейности за гражданската ангажираност, демокрацията и социалното сближаване — поуки от международни изследвания), Служба за публикации, май 2023 г.

([13]) Вж. например препратката към участието на хората с увреждания и ромите в съобщението на Комисията „Съюз на равенство: Стратегия за правата на хората с увреждания за периода 2021—2030 г.“, COM(2021) 101 final, както и „Съюз на равенство: стратегическа рамка на ЕС за равенство, приобщаване и участие на ромите“, COM(2020) 620 final.

(10) Медийната грамотност и цифровите умения са от значение за участието в онлайн процесите на създаване на обществени политики, за достъпа до съответна информация и за ориентирането в нея, за взаимодействието с властите и за изграждането на способността за разпознаване на манипулираната информация и устойчивост спрямо нея, включително дезинформацията. Тези умения могат да бъдат допълнително насърчавани чрез образование и обучение, както и чрез неформално и информално учене и работата с младежта, с акцент върху критичното мислене ([14]). Необходим е подход, обхващащ цялото общество, като се работи и с организации, които разработват инициативи на местно равнище и предприемат дейности за мониторинг, разпознаване, предварително разобличаване и разобличаване на дезинформацията.

(11) Иновативните форми на участие, които пряко ангажират гражданите, като например онлайн и присъствените процеси на съвещаване и съвместно създаване, са обещаващи практики за подкрепа и обновяване на механизмите за управление. Те спомагат за мобилизирането на гражданите за справяне със сложни проблеми на политиките, включително изменението на климата и решенията за инвестиции в инфраструктура ([15]).

(12) Тези иновативни форми на участие и ангажираност в създаването на обществени политики могат да се извършват на различни етапи от създаването на политиките и могат да бъдат организирани в различни формати, като например граждански панели, журита или събрания онлайн или офлайн, консенсусни конференции, основано на участието бюджетиране и съвместно създаване. Държавите членки следва да гарантират, че публичните администрации разполагат с подходящи финансови ресурси и правомощия, за да организират такива мероприятия, като вземат предвид например изискванията на правото на Съюза в областта на защитата на данните.

(13) Държавите членки биха могли да се възползват от експертния опит и най-добрите практики на равнището на Съюза, по-специално от Конференцията за бъдещето на Европа ([16]). За да подкрепи активното участие на гражданите и като последващо действие във връзка с Конференцията, Комисията изпълнява нов етап на ангажираност с гражданите, като укрепва своите стандарти и инструменти, включително европейските граждански панели, обединяващи избрани на случаен принцип граждани от всички държави членки, една трета от които са млади, на възраст между 16 и 25 години, които обсъждат ключови предстоящи предложения и понастоящем са редовна характеристика на демократичния живот в Съюза ([17]). Комисията също така разработва преработен портал „Споделете мнението си“ като единно звено за контакт за участие на гражданите онлайн. Порталът „Споделете мнението си“ дава възможност на гражданите да взаимодействат на различни равнища с европейските институции: от това да изразяват мнението си по законодателни инициативи (обществени консултации) до това да обсъждат с други европейци, да представят собствени предложения за Съюза, в който искат да живеят, чрез европейски граждански инициативи. В него се запазват различни уникални характеристики, разработени за многоезичната цифрова платформа на Конференцията за бъдещето на Европа. Комисията създаде и център за експертни познания в областта на демокрацията на участието и съвещателната демокрация ([18]), за да подкрепи въвеждането на тези практики на равнището на Съюза и на национално равнище чрез свързване на практикуващи специалисти и изследователи от целия Съюз и провеждане на изследвания на най-добрите практики и иновациите както онлайн, така и офлайн.

(14) Държавите членки биха могли също така да черпят примери от инициативи, предприети в рамките на демокрацията в областта на околната среда, и да прилагат подобни инициативи в други области на създаването на обществени политики. Тези примери са свързани по-специално със задълженията, произтичащи от Орхуската конвенция ([19]) и Регламент (ЕО) № 1367/2006 на Европейския парламент и на Съвета ([20]), или партньорските парламенти ([21]), организирани от Съюза, например в рамките на Европейския пакт за климата, за да се обсъди как отделните лица, местните и националните правителства и Европейският съюз могат най-добре да се борят с изменението на климата.

([14]) Съвет на Европа, Наръчник за образование в областта на цифрово гражданство, https://rm.coe.int/16809382f9. Виж също, Европейска комисия, „Engaging with Food, People and Places“ (Взаимодействие с храна, хора и места). https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC121910.

([15]) Вж. инициативите в рамките на Европейския пакт за климата (europa.eu). Вж. също доклада на ОИСР Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions — Catching the Deliberative Wave (Иновативно участие на гражданите и нови демократични институции — да хванем вълната на съвещателната демокрация) (2020 г.) и Декларация на ОИСР OECD/LEGAL/0484 от 18 ноември 2022 г. относно изграждането на доверие и укрепването на демокрацията, https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0484.

([16]) Доклад за окончателните резултати от Конференцията за бъдещето на Европа, „Бъдещето е в твоите ръце“, 9 май 2022 г.

([17]) Вж. Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Европейския съвет, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите „Конференция за бъдещето на Европа — Претворяване на визията в конкретни действия“ от 17 юни 2022 г. (COM/2022/404 final) https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX%3A52022DC0404 Вж. също уебстраницата на европейските граждански панели (europa.eu).

([18]) https://knowledge4policy.ec.europa.eu/participatory-democracy/about_en

([19]) Конвенция на ИКЕ на ООН за достъпа до информация, участието на обществеността в процеса на вземането на решения и достъпа до правосъдие по въпроси на околната среда (Орхуска конвенция).

([20]) Регламент (ЕО) № 1367/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 6 септември 2006 г. относно прилагането на разпоредбите на Орхуската конвенция за достъп до информация, публично участие в процеса на вземане на решения и достъп до правосъдие по въпроси на околната среда към институциите и органите на Общността (ОВ L 264, 25.9.2006 г., стр. 13, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2006/1367/oj).

([21]) https://climate-pact.europa.eu/about/peer-parliaments_en

(15) Съюзът, в рамките на своята компетентност, и всички държави членки са страни по Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания ([22]). Тази конвенция изисква от държавите — страни по нея, при разработването и прилагането на законодателството и политиките за прилагане на конвенцията, както и в други процеси на вземане на решения по въпроси, свързани с хората с увреждания, да провеждат тесни консултации и активно да включват хора с увреждания, включително деца с увреждания. Достъпността за хората с увреждания следва да бъде гарантирана в съответствие с изискванията за достъпност, определени в приложение I към Директива (ЕС) 2019/882 на Европейския парламент и на Съвета ([23]), и следва да се осигурят разумни улеснения, за да се гарантира участието на хората с увреждания в процесите на създаване на обществени политики на равни начала с останалите.

(16) Държавите членки следва да насърчават участието на децата и младите хора в демократичния живот на Съюза, за да подкрепят тяхната дългосрочна ангажираност в европейските демокрации като активни граждани и вектори на положителна преобразяваща промяна. Призив за това се отправя в стратегията на Европейския съюз за правата на детето ([24]), стратегията на Европейския съюз за младежта ([25]) и в резолюция на Европейския парламент ([26]). Държавите членки биха могли да се поучат от най-добрите практики на съществуващите детски и младежки съвети и процеси, като например диалозите по въпросите на младежта в ЕС ([27]), платформата на ЕС за участие на децата ([28]) и Къта за обучение ([29]). Освен това съветите на възрастните хора и на хората с увреждания също могат да бъдат разглеждани като добри примери при включването на мненията на гражданите в създаването на обществени политики.

(17) Организациите на гражданското общество, работещи за насърчаването и защитата на основните права, са важно средство за изразяване на гласовете на различни лица и групи в обществото, включително на тези в най-уязвимо положение, и допринасят за справяне с обществените предизвикателства и за икономическо развитие. Те насърчават плурализма и отчетността при вземането на решения, като повишават качеството на представителната демокрация, както се признава в Плана за действие за европейската демокрация ([30]), доклада от 2022 г. относно прилагането на Хартата ([31]), годишните доклади относно върховенството на закона ([32]) и плана за действие относно правата на човека и демокрацията за периода 2020—2024 г. ([33]). Важната роля на гражданското общество в принципите на взаимозависимост и взаимоограничаване на здравите демокрации беше подчертана от Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ), който последователно подчертава, че начинът, по който обществените стражи осъществяват своите дейности, може да има значително въздействие върху правилното функциониране на демократичното общество.

([22]) Вж. Конвенцията на Организацията на обединените нации за правата на хората с увреждания и факултативния протокол към нея (A/RES/61/106). Съгласно Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания „разумни улеснения“ означава всякакви необходими и подходящи модификации и приспособления, които не водят до непропорционално или неоправдано обременяване на околните, когато такива са необходими във всеки конкретен случай, за да се осигури на човека с увреждане признаването или упражняването на всички права и основни свободи наравно с всички останали.

([23]) Директива (ЕС) 2019/882 на Европейския парламент и на Съвета от 17 април 2019 г. за изискванията за достъпност на продукти и услуги (ОВ L 151, 7.6.2019 г., стр. 70, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2019/882/oj).

([24]) Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите относно Стратегия на ЕС за правата на детето, COM(2021) 142 final, 24.3.2021 г.

([25]) Резолюция на Съвета на Европейския съюз и на представителите на правителствата на държавите членки, заседаващи в рамките на Съвета, относно рамка за европейско сътрудничество по въпросите на младежта: стратегия на Европейския съюз за младежта за периода 2019—2027 г. от 18 декември 2018 г. (ОВ C 456, 18.12.2018 г., стр. 1).

([26]) Резолюция на Европейския парламент от 7 юли 2021 г. относно гражданския диалог и гражданското участие в процеса на вземане на решения в ЕС (2020/2201(INI), точка 17.

([27]) Диалог по въпросите на младежта в ЕС | Европейски младежки портал (europa.eu).

([28]) Платформа на ЕС за участие на децата (europa.eu).

([29]) Къта за обучение (europa.eu).

([30]) Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите относно Плана за действие за европейската демокрация, COM(2020) 790 final, 3.12.2020 г., стр. 1.

([31]) Доклад на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите, Процъфтяващо гражданско пространство за отстояването на основните права в ЕС Годишен доклад за 2022 г. относно прилагането на Хартата на основните права на ЕС, COM(2022) 716 final, 6.12.2022 г.

([32]) Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите „Доклад относно върховенството на закона за 2023 г. Ситуация в областта на върховенството на закона в Европейския съюз“, COM(2023) 800 final, 5.7.2023 г., стр. 26.

([33]) Съвместно съобщение до Европейския парламент и Съвета „План за действие на ЕС относно правата на човека и демокрацията за периода 2020—2024 г.“ (JOIN(2020) 5 final).

(18) В годишния доклад на Комисията относно върховенството на закона се оценяват промените, свързани с приобщаващия характер на законодателните процеси и участието на гражданското общество като един от елементите на зачитането на върховенството на закона, и в няколко случая се отправят препоръки към отделни държави членки по този въпрос. Както се посочва в доклада относно върховенството на закона за 2022 г., „подобряването на участието на заинтересованите страни, включително за организациите на гражданското общество, може да бъде от полза за качеството на законодателството, както и за прозрачността на процеса“. Обратно, липсата на формализирани процеси за участие във вземането на решения, ненавременните и разпокъсани стратегии за консултации, селективният и непрозрачен избор на събеседници, както и липсата на ефективни последващи действия пораждат опасения от гледна точка на върховенството на закона и са в значителен ущърб на демократичните процеси. Необходимостта да се признае ролята на организациите на гражданското общество, за да им се даде възможност да действат и да се гарантира, че са налице условията за това те да могат да участват пълноценно във вземането на решения и изпълнението на националните политики и политиките на Съюза, също се подчертава в доклада от 2022 г. относно прилагането на Хартата.

(19) Ефективното и приобщаващо участие в процесите на създаване на обществени политики е възможно единствено когато организациите на гражданското общество могат да работят в безопасна и благоприятна среда, в която се зачитат техните основни права и основните права на техните членове, включително правото на свобода на сдружаване и правото на свобода на събранията, правото на изразяване на мнение и на достъп до информация, както и правата на свобода и сигурност, на зачитане на личния и семейния живот, на защита на личните данни, собствеността и недискриминацията, в една демократична система, в която се зачита върховенството на закона. За да се даде възможност за ефективното им участие в процесите на създаване на обществени политики, организациите на гражданското общество се нуждаят от сигурно, здраво и процъфтяващо гражданско пространство, в което да са защитени, подкрепени и да разполагат с възможности за действие ([34]) и в което могат да се ползват пълноценно от основните свободи на вътрешния пазар. Необходими са непрекъснати усилия за създаване и насърчаване на такова гражданско пространство за организациите на гражданското общество и защитниците на правата на човека, които действат при пълно зачитане на ценностите на Съюза ([35]).

(20) Съдът на Европейския съюз прие, че организациите на гражданското общество трябва да могат да съществуват и функционират „без необоснована държавна намеса“ ([36]), а Европейският съд по правата на човека подчерта, че държавите членки следва не само да се въздържат от прекомерна намеса, когато организациите на гражданското общество упражняват своята дейност, но и да осигурят благоприятна среда за организациите на гражданското общество чрез правни, административни и практически мерки ([37]). Това пространство представлява ключов компонент за демократичните системи, в които върховенството на закона и основните права се зачитат и поддържат.

(21) Публичните органи са длъжни да защитават свободата на сдружаване и на изразяване на мнение, както и безопасността на организациите на гражданското общество, като осигуряват подходяща правна среда, наблюдават и се стремят ефективно да се справят със заплахите срещу организациите на гражданското общество, като им осигуряват достъп до подходящи помощни услуги, както и финансиране и други ресурси, които да им позволяват да извършват своята работа. Въпреки че повечето държави членки действително осигуряват безопасно пространство за организациите на гражданското общество, през последните години в някои държави членки се наблюдава нарастващ брой физически, вербални и цифрови нападения срещу тях, омраза, тормоз, сплашване, кампании за очерняне, включително инкриминиране на хуманитарни дейности и дейности в областта на основните права, административни и правни ограничения, незаконно наблюдение и използване на стратегически съдебни производства, насочени срещу участието на обществеността ([38]). Редица проучвания също така сочат, че сред организациите на гражданското общество най-засегнати са тези, които работят в областта на женското, сексуалното и репродуктивното здраве и права, правата на ЛГБТИК, правата на мигрантите и търсещите убежище лица, обществената почтеност и борбата с корупцията и опазването на околната среда.

([34]) Доклад на генералния секретар на Съвета на Европа, State of Democracy, Human Rights and the Rule of law in Europe, A shared responsibility for democratic security in Europe (Състоянието на демокрацията, правата на човека и върховенството на закона в Европа — Споделена отговорност за демократичната сигурност в Европа), стр. 53. Вж. също, Съвет на Европа, Препоръка на Комитета на министрите към държавите членки, CM(2017)83-final „Насоки за гражданско участие във вземането на политически решения“. Вж. също Препоръка CM/Rec(2018)11 на Комитета на министрите към държавите членки относно необходимостта от засилване на защитата и утвърждаването на пространството за гражданското общество в Европа. На равнището на ООН, вж. Служба на Върховния комисар по правата на човека на ООН, 2018 г., Guidelines for States on the effective implementation of the right to participate in public affairs (Насоки за държавите относно ефективното прилагане на правото на участие в обществените дела).

([35]) Вж. заключенията на Съвета относно прилагането на Хартата на основните права на ЕС; Ролята на гражданското пространство в защитата и утвърждаването на основните права на човека в ЕС, 24 февруари 2023 г., 6675/23, точки 9, 12 и 16. В своите заключения Съветът приканва държавите членки да утвърждават благоприятната среда за ОГО и защитниците на правата на човека, така че те да могат да осъществяват своята дейност в съответствие с ценностите на Съюза, без неоправдана намеса от страна на държавата, както се изисква съгласно стандартите на ЕС и международните стандарти. Вж. също Резолюция на Европейския парламент от 8 март 2022 г. относно свиващото се пространство на гражданското общество в Европа (2021/2103(INI) и Резолюция на Европейския парламент от 17 февруари 2022 г. с препоръки към Комисията относно устав на европейските трансгранични сдружения и организации с нестопанска цел (2020/2026(INL) и Годишен доклад за 2022 г. относно прилагането на Хартата на основните права на ЕС, COM/2022/716 final, стр. 34. Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите, Доклад относно върховенството на закона за 2023 г. Ситуация в областта на върховенството на закона в Европейския съюз, COM(2023) 800 final, стр. 26.

([36]) Съд на Европейския съюз, решение от 18 юни 2020 г., C-78/18, Комисия/Унгария, ECLI:EU:C:2020:476, точка 106.

([37]) ЕСПЧ, решение от 20 октомври 2005 г., *Ouranio Toxo и други/Гърция*, жалба № 74989/01, пар. 35.

([38]) Вж. докладите на Агенцията на Европейския съюз за основните права, Challenges facing civil society organisations working on human rights in the EU (Предизвикателства пред организациите на гражданското общество, работещи в областта на правата на човека в ЕС), 2018 г.; Protecting civic space in the EU (Защита на гражданското пространство в ЕС), 2021 г.; Europe's civil society: still under pressure – 2022 update (Гражданското общество в Европа: все още под натиск — актуализация за 2022 г.), 2022 г. Виж също мониторинга на CIVCUS https://monitor.civicus.org/.

(22) Държавите членки трябва да гарантират, че организациите на гражданското общество разполагат с достъп до финансови ресурси, които могат да използват свободно ([39]), включително като се основават на средства на Съюза. Само организациите на гражданското общество, които разполагат с достатъчно ресурси, могат да участват ефективно в процесите на създаване на обществени политики.

(23) Съюзът вече предоставя широк набор от възможности за финансиране на организациите на гражданското общество, за да изпълняват проекти, които спомагат за насърчаване на ценностите на Съюза. С цел по-лесно ориентиране в различните програми, Комисията създаде леснодостъпен портал, който служи като единен портал за средствата на Съюза и наред с другото позволява да се откриват възможности за финансиране, свързани с демокрацията ([40]). Комисията предоставя специална финансова подкрепа за организациите на гражданското общество в държавите членки в рамките на програмата „Граждани, равенство, права и ценности“. Целта на програмата е да се защитават и утвърждават правата и ценностите, установени в Договорите, Хартата и приложимите международни конвенции за правата на човека, по-специално чрез оказване на подкрепа за организациите на гражданското общество и други заинтересовани страни, действащи на местно, регионално, национално и транснационално равнище, и чрез насърчаване на гражданското и демократичното участие, с цел поддържане и по-нататъшно развитие на основани на правата и равноправни отворени, демократични и приобщаващи общества, които се основават на върховенството на закона. Освен това програмите „Еразъм+“, Европейски корпус за солидарност и „Творческа Европа“ предлагат възможности за финансиране за сътрудничество с гражданското общество, гражданска ангажираност и демократично участие. Рамковата програма на Съюза за научни изследвания и иновации „Хоризонт Европа“ също така подкрепя организациите на гражданското общество и защитниците на правата в редица тематични области на научните изследвания ([41]). Беше предоставена и техническа помощ за административна реформа в държавите членки в рамките на Инструмента за техническа подкрепа, която представя възможности за финансиране на изграждането на капацитет в публичните администрации и публичните органи за практики на гражданско участие. Бенефициерите на финансиране от Съюза са задължени да зачитат ценностите на Съюза при усвояването на това финансиране, а Комисията е въвела мерки в подкрепа на спазването на изискванията и за справяне с евентуални нарушения.

(24) Ангажиментът на Съюза за принос към защитата и насърчаването на безопасно и благоприятно гражданско пространство намира отражение и във външната му дейност, включително в плана за действие на Съюза относно правата на човека и демокрацията (2020—2024 г.) ([42]). Той е очертан и в насоките на ЕС относно защитниците на правата на човека ([43]) и е потвърден отново в съобщението от 2012 г. „Корените на демокрацията и устойчивото развитие: ангажираността на Европа с гражданското общество в областта на външните отношения“ ([44]), в Насоките относно подкрепата на ЕС за гражданското общество в региона на разширяването за периода 2021—2027 г. и в плана за действие за младежта в областта на външната дейност на ЕС ([45]). Силата и надеждността на действията на Съюза за защита на правата на човека в световен мащаб се основават на начина, по който Съюзът насърчава и укрепва своите устои в областта на демокрацията и основните права в рамките на територията си.

(25) Тази препоръка е част от пакета от мерки за защита на демокрацията, който включва и предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за установяване на хармонизирани изисквания в рамките на вътрешния пазар относно прозрачността на представителството на интереси, извършвано от името на трети държави, и препоръка на Комисията относно приобщаващи и устойчиви изборни процеси в Съюза и засилване на европейския характер и ефективното провеждане на изборите за Европейски парламент.

(26) С тази препоръка се надграждат констатациите от доклада относно прилагането на Хартата от 2022 г. и от годишните доклади относно върховенството на закона, като се прави анализ на състоянието на върховенството на закона в Съюза и в неговите държави членки, особено по отношение на рамката за гражданското общество. Препоръката също така

([39]) Член 13 от Декларацията на ООН за защитниците на правата на човека. ОССЕ-БДИПЧ и Венецианска комисия, Насоки относно свободата на сдружаване, принцип 7, стр. 42, https://www.osce.org/odihr/132371.

([40]) Финансиране и обществени поръчки (europa.eu).

([41]) Например „Хоризонт Европа“ ще подкрепя изпитването и прилагането на резултатите от научните изследвания, включително за експериментиране с демократични иновации в областта на гражданското участие (вж. HORIZON-CL2-2024-DEMOCRACY-01-12). В неотдавнашен доклад бяха обобщени резултатите от изследванията на ЕС в областта на демокрацията на участието и съвещателната демокрация. Ще бъде подкрепена и нова мрежа за иновативни решения за бъдещето на демокрацията, обединяваща изследователи в областта на демокрацията от цяла Европа с практикуващи специалисти в областта на гражданското участие и диалозите с гражданите и гражданското образование, за да се разработят препоръки за създателите на политики въз основа на резултатите от изследванията (вж. HORIZON-CL2-2022-DEMOCRACY-02-01).

([42]) https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eu_action_plan_on_human_rights_and_democracy_2020-2024.pdf

([43]) https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/02_hr_guidelines_defenders_en_0.pdf

([44]) Вж. бележка под линия 1.

([45]) План за действие за младежта (Съвместно съобщение на Комисията и върховния представител) | Международни партньорства (europa.eu).

допълва Плана за действие за европейската демокрация, който е разработен, за да се овластят гражданите и да се изградят по-устойчиви демокрации в целия Съюз чрез насърчаване на свободни и честни избори, укрепване на свободата на медиите и противодействие на манипулирането на информацията и на дезинформацията, Препоръка (ЕС) 2021/1534 на Комисията ([46]) и инициативата на Комисията от 2022 г. срещу стратегическите съдебни производства, насочени срещу участието на обществеността ([47]). Тя се основава на приоритетните действия, обявени в съобщението „Доклад за гражданството на ЕС за 2020 г.“ ([48]), и допълва пакета за гражданството, представен в края на 2023 г.

(27) Адресати на настоящата препоръка са държавите членки. Държавите кандидатки и потенциални кандидатки за присъединяване към Съюза, както и държавите по политиката за съседство на Съюза, също се приканват да следват тази препоръка,

ПРИЕ НАСТОЯЩАТА ПРЕПОРЪКА:

Предмет

1. С настоящата препоръка се цели насърчаване на участието на гражданите и организациите на гражданското общество в създаването на обществени политики, за да се подпомогне изграждането на демократична устойчивост в Съюза. С нея държавите членки се насърчават да предоставят повече възможности на гражданите и организациите на гражданското общество да участват ефективно в процесите на създаване на обществени политики, провеждани от публичните органи на местно, регионално и национално равнище, в съответствие с установените стандарти и добри практики.

2. На държавите членки се препоръчва да създават и поддържат безопасна и благоприятна среда за организациите на гражданското общество, която да им предоставя възможности за ефективно участие в процесите на създаване на обществени политики. Държавите членки следва да предприемат ефективни, подходящи и пропорционални мерки за защита, подкрепа и предоставяне на права и възможности на организациите на гражданското общество, за да гарантират процъфтяващо гражданско пространство.

Обща рамка за ефективно участие на гражданите и организациите на гражданското общество

3. Държавите членки следва да насърчават и улесняват създаването на рамка, позволяваща на гражданите и организациите на гражданското общество да участват в процесите на създаване на обществени политики („рамка за участие“), и да гарантират, че рамката за участие се прилага в съответствие с насоките в настоящата препоръка.

4. Рамката за участие следва да гарантира достойно отношение към всички участници, които следва да могат да участват свободно и без неоправдана намеса.

5. Рамката за участие следва да бъде ясна и достъпна, включително чрез гарантиране на разпространение на навременна и адекватна информация, предоставяне на действителни възможности и подходящи средства за участие въз основа на предварително определени параметри. По-специално държавите членки следва:

   а) да гарантират непрекъснато и редовно участие по теми от обществен интерес и не само по време на изборните периоди;

([46]) Препоръка (ЕС) 2021/1534 на Комисията от 16 септември 2021 г. относно гарантирането на защитата, сигурността и овластяването на журналистите и другите медийни специалисти в Европейския съюз (ОВ L 331, 20.9.2021 г., стр. 8, ELI: http://data.europa.eu/eli/reco/2021/1534/oj).

([47]) Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно защитата на лицата, ангажирани в участието на обществеността, от стратегически съдебни производства („стратегически съдебни производства, насочени срещу участието на обществеността“) COM(2022) 177 final, 2022/0117(COD) и Препоръка (ЕС) 2022/758 на Комисията от 27 април 2022 г. относно защитата на журналистите и защитниците на правата на човека, които се ангажират с участието на обществеността, от стратегически съдебни производства („стратегически съдебни производства, насочени срещу участието на обществеността“) (ОВ L 138, 17.5.2022 г., стр. 30, ELI: https://eur-lex.europa.eu/eli/reco/2022/758/oj).

([48]) Доклад на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите: Доклад за гражданството на ЕС за 2020 г. Оправомощаване на гражданите и защита на техните права, COM(2020) 730 final.

б) да разполагат с ясно определена политика или регулаторна рамка както за участието на гражданите, така и за участието на организациите на гражданското общество, включително за целите, процедурите и за съответните участници, които са включени в него;

в) да прилагат само пропорционални и ясно съобщени ограничения на рамката, посочена в буква б), и да гарантират достъп на гражданите и организациите на гражданското общество до механизма за защита, когато е приложимо;

г) да дават възможност за участие в ранните етапи на процесите на създаване на обществени политики, в установяването на нуждите и приоритетите, както и в определянето на възможните варианти на политиката;

д) да предоставят подходяща и необходима информация относно конкретно мероприятие своевременно и в леснодостъпна форма, включително контекста и вида на предвидените мерки, процедурите, графика за участие, органа, отговарящ за мероприятието, и неговите координати за връзка;

е) да осигуряват възможно най-широк достъп до информация и ключови документи както офлайн, така и онлайн, включително чрез уебсайтовете на съответните публични органи, както и да разпространяват проактивно и широко такава информация сред обществеността на достъпен език, безплатно и без неоправдани административни пречки;

ж) да предприемат мерки, за да гарантират, че информацията се предоставя специално на гражданите и организациите на гражданското общество, които има вероятност да бъдат засегнати, като се обръща специално внимание на най-маргинализираните, недостатъчно представените и уязвимите лица и групи;

з) да предвидят достатъчно ресурси и време, за да се гарантира значимо въздействие и да се вземат предвид ваканционните сезони в национален контекст, за да се даде възможност за подходящо участие;

и) да предвидят начини за участие по недискриминационен и достъпен начин, включително за хората с увреждания, без излишни формалности и безплатно.

6. Рамката за участие следва да бъде прозрачна, а държавите членки следва да гарантират проверка на самите процеси. По-специално държавите членки следва:

а) да информират участниците за резултатите от процеса на създаване на обществени политики и за последващите действия във връзка с проведените мероприятия за участие;

б) да канят редовно гражданите и организациите на гражданското общество да участват на различни етапи от процесите на създаване на политики, включително на етапа на преразглеждането на политиките;

в) да оценяват периодично рамката си за участие с оглед нейното подобряване и адаптиране, например с цел възприемане на по-лесни за ползване, ефективни и иновативни методи.

7. Рамката за участие следва да бъде приобщаваща и да гарантира, че гражданите и организациите на гражданското общество имат равни възможности за участие, както и че се взимат предвид множество мнения, включително на недостатъчно представените, най-уязвимите и маргинализираните лица. По-специално:

а) държавите членки следва да се стремят да използват инструменти и методи, които да водят до възможно най-широко участие на гражданите, групите и организациите на гражданското общество, и следва да насърчават избора на леснодостъпни и недискриминационни процеси за участие;

б) държавите членки следва да предотвратяват и премахват пречките пред участието на недостатъчно представените групи, като вземат предвид специалните потребности, включително на хората с увреждания, младежите, възрастните хора, гражданите с мигрантски произход и мобилните граждани на Съюза;

в) процесите и мероприятията за участие следва да бъдат улеснени с най-добрия наличен експертен опит, за да се гарантира приобщаващ подход, който дава възможност на всички участници да бъдат еднакво изслушвани, както и точно представяне на плурализма на мненията по обсъжданите въпроси.

8. Държавите членки следва да разработват, подкрепят и провеждат инициативи за повишаване на осведомеността, насочени към увеличаване на знанията относно възможностите за участие на национално, регионално и местно равнище, както и за наличните методи и инструменти за подкрепа и насърчаване на ефективната ангажираност в процесите на създаване на обществени политики.

9. Държавите членки следва да увеличават капацитета на гражданите, организациите на гражданското общество и публичните органи в осигуряването на ефективно и пълноценно участие в процесите на създаване на обществени политики чрез обучение и информационни сесии.

10. Държавите членки следва да отделят специално финансиране в подкрепа на прилагането на своите рамки за участие на всички равнища на управление, включително като използват по най-добрия начин наличните финансови средства на Съюза.

Специфични мерки за подкрепа и насърчаване на участието на гражданите в създаването на обществени политики

11. Държавите членки следва да въведат ръководени от гражданите мероприятия за участие и обсъждане на конкретни решения и политики и да подкрепят и насърчават индивидуални и колективни начини за участие, като например граждански панели, граждански асамблеи и други форми на диалог и съвместно създаване. В тези си действия държавите членки биха могли да почерпят вдъхновение от опита, експертните познания и добрите практики, натрупани в контекста на Конференцията за бъдещето на Европа и последвалите я европейски граждански панели, както и от международните стандарти, като например Насоките на ОИСР за участие на обществеността ([49]). Държавите членки следва да гарантират, че провеждането на тези мероприятия се улеснява от наличието на стабилна методология и основни принципи, подкрепящи качеството, приобщаването и почтеността.

12. Когато канят гражданите при провеждането на мероприятия за участие и разисквания за гражданска ангажираност, държавите членки следва да гарантират приобщаване във възможно най-голяма степен. За тази цел те следва да използват най-добрите налични статистически техники за формиране на случайна извадка и избиране чрез жребий. В случаите, в които това е възможно и необходимо, държавите членки следва да установят и разгледат разлики в участието на отделни групи, като използват статистически данни и проучвания на нагласите. Подборът на гражданите следва да се основава на демографски критерии, за да се гарантира, че участниците отразяват демографската конфигурация на държавата членка, включително като разчитат на преброяване на населението или други подобни данни, както и на всякакви други свързани с нагласите критерии, които гарантират многообразието. Държавите членки следва да осигурят благоприятни условия за участие без тежест ([50]) и когато е целесъобразно, с възстановяване на разходите за участие, включително за подпомагане на икономически изключените граждани.

13. Държавите членки следва да положат специални усилия за засилване на участието на децата и младежите в политическия и демократичния живот на местно, регионално и национално равнище, включително в селските и отдалечените райони. Следва да се предприемат мерки от публичните органи, особено при дейностите за образование и обучение и в друг контекст, в който децата и младежите проявяват активност, за насърчаване на пълноценното, приобщаващо и безопасно участие на децата и младежите, без каквато и да била дискриминация.

14. За да засилят мероприятията за участие и обсъждане в цифровото публично пространство, държавите членки следва да проучат използването на нови технологии, които са леснодостъпни за гражданите. Във връзка с това държавите членки следва да развиват медийната грамотност и критичното мислене от ранна възраст и след това, като разчитат, наред с другото, на информационни образователни курсове. Използването на новите технологии следва да е в пълно съответствие с основните права, включително правото на защита на личните данни и правото на недискриминация, както и с принципи, като например приобщаването, достъпността, както и технологичната и мрежова неутралност.

Специфични мерки в подкрепа и защита на гражданското пространство за създаване на възможност за ефективно участие на организациите на гражданското общество

15. За да се гарантира ефективното им участие в процесите на създаване на обществени политики, държавите членки следва да създават и поддържат безопасна и благоприятна среда за организациите на гражданското общество.

16. Държавите членки следва да насърчават създаването на стратегически партньорства между публичните органи на местно, регионално и национално равнище и организациите на гражданското общество с оглед насърчаване на тяхното участие в процесите на създаване на обществени политики.

17. Държавите членки следва да установяват структурирани диалози с организациите на гражданското общество по конкретни теми, свързани с процесите на създаване на обществени политики. Държавите членки следва да гарантират, че тези диалози излизат извън рамките на консултациите по конкретни предложения за политики или законодателни предложения и че са редовни, дългосрочни и ориентирани към постигането на резултати.

([49]) https://www.oecd.org/publications/oecd-guidelines-for-citizen-participation-processes-f765caf6-en.htm

([50]) Подобно на задължението за участие като съдебен заседател, за което например в някои държави членки има практика да се допуска отсъствие от работа.

18. Държавите членки следва да предприемат необходимите стъпки за защита на организациите на гражданското общество от заплахи, инкриминиране, сплашване, тормоз, както и нападения и други форми на престъпни деяния, както офлайн, така и онлайн. По-специално държавите членки следва:

а) да гарантират, че:

i) организациите на гражданското общество, техният персонал и доброволците, както и близките им лица, чиято безопасност е изложена на реален или потенциален риск, дължащ се на тяхната работа, разполагат с навременна и ефективна защита, включително чрез повишаване на осведомеността на правоприлагащите и съдебните органи относно рисковете, пред които са изправени организациите на гражданското общество; при особено тежки случаи следва да се осигури незабавна защита чрез незабавни забранителни заповеди и заповеди за защита;

ii) незаконните действия се осъждат незабавно, включително от представителите на държавите членки, и при необходимост незабавно се разследват и преследват;

б) да наблюдават развитието в гражданското пространство чрез ясни показатели и рамки за докладване, включително чрез позоваване на съществуващите международни стандарти; да създават и поддържат контакти и непрекъснат диалог с организациите на гражданското общество в подкрепа на това наблюдение; съответната информация може да бъде събрана чрез националните институции по правата на човека и други защитници на правата на човека; специално внимание следва да се обърне и на сигналите за физически и онлайн атаки, клеветнически кампании и кампании за очерняне, случаи на реч на омразата и стратегически съдебни производства, насочени срещу участието на обществеността; особено внимание трябва да се обърне на положението на защитниците на правата на човека, организациите на гражданското общество и техните членове, които принадлежат или се застъпват за правата на жените и правата на сексуалното и репродуктивното здраве и правата на малцинствените групи, като например ЛГБТИК лицата, мигрантите и лицата, търсещи убежище, както и на обществената почтеност, борбата с корупцията и опазването на околната среда;

в) да насърчават и улесняват сътрудничеството и координацията между всички участници в наблюдението на развитието на гражданското пространство и защитата на организациите на гражданското общество, изправени пред заплахи и нападения, свързани с тяхната работа, включително чрез разработване на протоколи за сътрудничество и обмен на най-добри практики между правоприлагащите органи, съдебната власт, органите на местно, регионално и национално равнище, организациите на гражданското общество, националните институции по правата на човека, органите за равенство, институциите на омбудсмана, както и да улесняват сътрудничеството между всички съответни органи и служби на тяхна територия;

г) да улесняват достъпа до специални процедури или канали за докладване на заплахи и нападения, както и да документират и анализират средата, в която работят организациите на гражданското общество;

д) да уведомяват организациите на гражданското общество за наличните услуги за защита и подкрепа, включително чрез специални уебсайтове, в които тази информация е представена по опростен, достъпен и лесен за ползване начин; до организациите на гражданското общество следва проактивно да се разпространява ясна информация, по-специално относно правоприлагащите органи, съдебните органи и доставчиците на услуги за подкрепа, към които те да се обръщат в случай на заплахи и нападения;

е) да гарантират, че съществуващите услуги за подкрепа на жертвите и спешни телефонни линии са пригодени за лицата, работещи в организации на гражданското общество, както и за близките им лица, когато безопасността им е изложена на реален или потенциален риск, дължащ се на тяхната работа; когато е приложимо, службите за подкрепа следва да предоставят информация, правни и практически съвети, психологическа подкрепа и подслон, както и подкрепа за повишаване на цифровата сигурност; на организациите на гражданското общество, сблъскващи се със стратегически съдебни производства, насочени срещу участието на обществеността, следва да се предоставят правни съвети; всички услуги за подкрепа следва да са леснодостъпни и да се предоставят по поверителен и недискриминационен начин, включително по-специално за хората с увреждания;

ж) да си сътрудничат и споделят информация, експертни познания и най-добри практики с други държави членки, а където е уместно, и с международни организации, по случаи, свързани с безопасността на организациите на гражданското общество и защитниците на правата на човека, както и инструментите, използвани за гарантиране на тяхната защита.

19. Държавите членки следва да отделят специално финансиране за изграждане на капацитета на организациите на гражданското общество за засилване на тяхната устойчивост, когато са изправени пред заплахи и нападения, както и за повишаване на техните знания относно услугите за подкрепа и механизмите за защита на тяхно разположение.

20. Държавите членки се насърчават да приемат специални планове за действие или подобни инициативи за създаване на рамки на национално равнище за насърчаване на безопасно и благоприятно гражданско пространство и на ефективно участие на организациите на гражданското общество.

Съставено в Брюксел на 12 декември 2023 година.

За Комисията
Didier REYNDERS
Член на Комисията