

ДОПЪЛНИТЕЛЕН ПРОТОКОЛ КЪМ ЕВРОПЕЙСКАТА ХАРТА ЗА МЕСТНО САМОУПРАВЛЕНИЕ ЗА ПРАВОТО НА УЧАСТИЕ В ДЕЛАТА НА МЕСТНОТО САМОУПРАВЛЕНИЕ (CETS № 207)

Обяснителен доклад

I. Допълнителният протокол беше съставен от Европейския комитет по местна и регионална демокрация (ЕКМРД) към Съвета на Европа. Той беше отворен за подписване като конвенция от Страните, подписали Европейската харта за местното самоуправление на 16 ноември 2009 г.

II. Текстът на обяснителния доклад, подготвен на основа на дискусиите в Комитета и предаден на Комитета на министрите на Съвета на Европа, не представлява инструмент, който осигурява меродавна интерпретация на текста на Допълнителния протокол, но въпреки това може да улесни разбирането на неговите разпоредби.

A. Произход на Допълнителния протокол

В преамбюла на Европейската харта за местното самоуправление (ЕХМС), приета и отворена за подписване на 15 октомври 1985 г., се признава, че правото на гражданите да участват в управлението на обществените дела е един от демократичните принципи, който се споделя от всички държави членки на Съвета на Европа. Самата харта не включва материалноправни разпоредби по темата.

От гледна точка на установяването на стандарти, допълнителният протокол към Европейската харта за местното самоуправление относно демократичното участие е кулминация на повече от две десетилетия междуправителствена работа в рамките на Съвета на Европа по демократичното участие на местно равнище.

Още през 1978 г. европейските министри, отговарящи за местното самоуправление, на своята трета среща (Стокхолм, 7–8 септември 1978 г.) приеха резолюция относно гражданското участие на равнище община. Същата тема се появи в заключенията на тяхната четвърта среща (Мадрид, 21–23 май 1980 г.).

Освен многобройните доклади, подготвени от ЕКМРД през годините, Комитетът на министрите прие редица препоръки към държавите членки, отнасящи се до темата, всички изготвени от ЕКМРД:

- Препоръка R(81)18 относно участието на общинско равнище;
Препоръка R (96)2 за референдумите и гражданските инициативи;
- Препоръка Rec(2001)19 относно участието на гражданите в обществения живот на местно равнище.

След като Комитетът на министрите прие Препоръка Rec(2001)19, ЕКМРД се съгласи да подложи прилагането на тази препоръка на преразглеждане, както и да проучи възможни по-нататъшни стъпки, включително за установяване на стандарти.

На четиринайстата сесия в Будапеща (24–25 февруари, 2005 г.) на Конференцията на европейските министри, отговорни за местното и регионалното управление, беше приета Декларацията от Будапеща, в която министрите се договориха „да направят предоставянето на добро местно и регионално управление основна цел за съвместно постигане в нашите

държави членки, с цел да се отговори на предизвикателствата пред нашите общества и да се посрещнат законните очаквания на нашите граждани“.

В дневния ред от Будапеща, приет по време на същата среща и впоследствие одобрен от Третата среща на върха на държавните и правителствените ръководители на държавите членки на Съвета на Европа (Варшава, 16–17 май 2005 г.), министрите определиха предизвикателствата и действията, които трябва да се предприемат в периода 2005–2010 г.

„Отговорът на променящите се начини, по които гражданите вземат участие в обществения живот на местно ниво и, в някои случаи, намаляващото желание да го направят“ фигурираше сред посочените предизвикателства. С цел намиране на решение на това предизвикателство министрите се договориха „да разгледат осъществимостта и въвеждането на правни стандарти, основани на конвенция, за участие на гражданите в обществения живот на местно и регионално ниво“.

ЕКМРД и неговият Експертен подкомитет по демократично участие и публична етика (LR-DP) работиха по този въпрос, като първо разгледаха различните възможности за видовете конвенции, чрез които би било възможно да подготвят, а впоследствие разработиха конкретни предложения за материалноправни разпоредби.

На петнайстата сесия на Министерската конференция, която се проведе във Валенсия (15–16 октомври 2007 г.), министрите дадоха решителен политически тласък на процеса. Те декларираха:

„ 2. Европейската култура на демократично участие на гражданите в обществения живот на местно ниво представлява съществена част от нашето общо разбиране и ангажираност към демокрацията на нашия континент през 21-ви век. Ето защо тя заслужава да бъде заложена в общоевропейски правен инструмент, като например конвенция. На тази основа, приканваме да бъде изготвен проект на Допълнителен протокол към Европейската харта за местното самоуправление (CETS 122), който да бъде доведен до успешен край, с оглед да се подложи на Комитета на министрите за одобрение и за откриване за подписване и ратификация преди 31 декември 2008 г.

3. Този протокол трябва да отразява и съобразяването с богатството и разнообразието на техниките и процедурите на участие, установени в законодателствата на национално, регионално или местно ниво и да обхваща следните теми:

- Правото на участие в обществения живот на местно ниво;
- Правото на информация от местните власти;
- Задълженията на местните власти за създаване на възможност за упражняване на тези права “.

ЕКМРД, подпомаган от комитета LR-DP, а от 2009 г. от наследника му – Експертния комитет по демократично управление на местно и регионално равнище (LR-GG), придвижиха работата по проекта, който беше завършен през месец април 2009 г. Проектът на Протокола беше изпратен от ЕКМРД на Комитета на министрите през месец април 2009 г.

Представителите на министрите в Комитета на министрите приеха Допълнителния протокол на 9 септември 2009 г. и го откриха за подписване от държавите членки – Страни по Хартата, на шестнайстата си сесия на Конференцията на министрите, отговарящи за местното и регионалното управление към Съвета на Европа, на 16 и 17 ноември 2009 г. в гр. Утрехт.

Б. Общи бележки

Допълнителният протокол има за цел да въведе в рамките на приложното поле на Хартата правото на всекиго да участва в делата на местното самоуправление.

Създаването на индивидуалното право на участие в делата на местното самоуправление отразява в дългосрочен план общественото развитие в европейските държави. Всички Страни по различен начин и в различна степен са стигнали до признаване на фундаменталното значение на това гражданите да бъдат ангажирани и да участват в обществения живот. Демократичните институции не трябва да бъдат структурирани и не могат да бъдат устойчиви, без да се вземе предвид фундаменталната роля и място на гражданското участие.

Три са основните причини за това. Първо, участието е от ключово значение, за да поддържа устойчива легитимността на решенията и да се осигури отчетност. Вторият ключов аргумент е, че публичните власти трябва да се вслушват и да извеждат поуки, за да планират по-добри политики и услуги. И накрая, участието има стойност само по себе си. То дава чувство за принадлежност и прави от местните общности места, където хората искат да живеят и работят сега и в бъдеще.

Въз основа на тези съображения беше решено, че Хартата, която задължава Страните да прилагат основните правила, които гарантират политическа, административна и финансова независимост на органите на местното самоуправление, трябва също да предложи на държавите членки – Страни по Хартата, възможността за разширяване на обхвата на техните международни правни задължения за включване на определени индивидуални права на гражданите на местно равнище.

Добавянето на индивидуални права на местно равнище по никакъв начин не смекчава, нито размива фундаменталното значение и валидност на съществуващите разпоредби на Хартата. Хартата въплъщава убеждението, че степента на самоуправление, от която се ползват местните самоуправления, може да се разглежда като мерило за истинска демокрация. Чрез добавянето на индивидуални права към възможните материалноправни разпоредби на Хартата нейната роля като “фар” за демокрацията може да бъде разширена.

Първоначалният подход към този Допълнителен протокол, а именно да включва правото на достъп до официалната информация на органите на местното самоуправление, беше изоставен, тъй като бе сметнено, че приемането и откриването за подписване от Комитета на министрите на Конвенцията на Съвета на Европа за достъп до официални документи (CETS ...) от 27 ноември 2008 г. ще направи включването на такава специфична разпоредба в настоящия Допълнителен протокол ненужно.

В. Коментар на разпоредбите в Допълнителния протокол

Преамбюл

Неголемият преамбюл излага кратко и ясно мотивите за приемане на този Допълнителен протокол. Позоваването на Конвенцията на Съвета на Европа за достъп до официални документи беше включено, за да се подчертае съществената връзка между двата инструмента (Вж. също общите забележки по-горе).

Член 1 – Право на участие в делата на местното самоуправление

Параграф 1

Първият параграф излага основната материалноправна разпоредба и се разглежда като индивидуалното право.

Параграф 2

Вторият параграф установява съдържанието на индивидуалното право на участие в делата на местното самоуправление.

Параграф 3

Третият параграф изисква Страна по Допълнителния протокол да установи и/или да поддържа законодателна рамка, която улеснява правото на участие в делата на местното самоуправление. В тази рамка не е необходимо да се набележат единни мерки, но могат да се предвидят мерки, които се различават според обективните обстоятелства за хора и/или местни самоуправления. Включена е изрична постановка, за да се изключи възможността диференциацията да доведе или в резултат от нея да се стигне до дискриминация.

Параграф 4.1

Този параграф гарантира на международно равнище правото на гражданите на съответната Страна да участват, като гласоподаватели или кандидати, при избирането на членове на съвета или събранието на местното самоуправление, на територията на която живеят. Такава международна гаранция не е постановена на друго място. Член 3 от първия Допълнителен протокол към Европейската конвенция за правата на човека се отнася само за изборите за законодателна власт. Член 3, параграф 2 от Хартата предвижда демократичен избор на местните съвети, но не го разглежда като индивидуално право.

В английската версия на оригинала терминът „поданици“ беше предпочетен пред „граждани“, за да се използва същата терминология, както и в Конвенцията на Съвета на Европа за участието на чужденците в обществения живот на местно равнище (CETS 144).

Трябва да се отбележи, че този член не дава безусловни права в полза на гражданите на всяка Страна да участват, в качеството на гласоподаватели или кандидати, в изборите за органи на местно самоуправление.

Фактически, съгласно параграф 5.1 и последващите параграфи, Страните могат да установят условия, формалности и ограничения за упражняването на това право.

По такъв начин параграф 4.1 прави възможно даването на право на глас само на лица, които са граждани на държавата – Страна по протокола, и които притежават граждански и политически права в съответствие с националното законодателство, което е в сила.

В същото време предмет на приложимото изборно законодателство на държавата – Страна по Протокола, е да определи критерии за избираемост на гражданите за отговорни функции в органите на местното самоуправление.

Параграф 4.2

Гаранцията на международно равнище, съдържаща се в предходния параграф, е ограничена до гражданите на съответната Страна, които пребивават на територията на местното самоуправление.

Целта на тази разпоредба е да се посочи ясно, че Допълнителният протокол не се противопоставя на даването от Страната на изборни права на други лица, като граждани, които не живеят на територията на местното самоуправление, или жители с чуждо гражданство. Ако Страната реши да предостави това право, тази разпоредба изисква това да става със закон.

Поради това в този параграф не се предвижда отделно избирателно право на жители с чуждо гражданство в Страната. Според стандартите на Съвета на Европа този въпрос е предмет на част „В” от Конвенцията за участието на чужденци в обществения живот на местно равнище.

Параграф 5.1

Параграфи 5.1–5.3 се занимават с проблема за ограниченията, които могат, а в някои случаи трябва да бъдат наложени върху упражняването на правото на участие в делата на местното самоуправление.

Разбира се, ограничения върху индивидуалните права не може да се налагат произволно. Ето защо параграф 5.1 изисква всички формалности, условия или ограничения да бъдат предписани от закона и да са съвместими с международните правни задължения на Страната. Като се има предвид, че позоваването на международните правни задължения на Страната може, стриктно изказано, да изглежда излишно, неговото включване се счита за подходящо, за да се насочи внимание към други съответни международни правни задължения, на първо място и главно, на предвидените от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи.

Параграф 5.2

Този параграф изисква от Страната да установи формалностите, условията и ограниченията, необходими, за да се гарантира, че етичната почтеност и прозрачността в упражняването на правомощия и отговорности от органите на местното самоуправление няма да бъдат застрашени от упражняването на правото на участие. Включването на тази разпоредба показва решимостта на Страните за защита срещу напълно неподходящи действия, като подкупване или използване на сила, или принуда във формите на участие, и ги задължава да предприемат съответните действия. Всички формалности, условия и ограничения, въведени в това отношение, трябва да отговарят на стандартите, установени в параграф 5.1.

Параграф 5.3

Този параграф се занимава с формалностите, условията или ограниченията, които са различни от тези в параграф 5.2. В него се предвиждат критерии, които се прилагат в допълнение към тези в параграф 5.1, за да бъде приемлива дадена формалност, условие или ограничение. Трите основания, изложени в този параграф, са алтернативи, т.е. за да бъде приемлива дадена формалност, условие или ограничение, е достатъчно да е приложимо едно от тях.

Член 2 – Мерки за прилагане на правото на участие

Параграф 1

В този параграф са посочени общите задължения на Страните да предприемат всички мерки, които са необходими, за да се даде право на участие в делата на местното самоуправление. Това включва, но не се ограничава до мерките на вътрешното право. Допълнително уточняване на мерките, които трябва да бъдат предприети, е дадено в параграф 2.

Параграф 2

В този параграф са изброени, без това да е изчерпателно, мерките, които трябва да се предприемат като част от усилията, които произтичат от общите задължения, установени в параграф 1. Те се отнасят до въпроси, които съставителите на Допълнителния протокол са определили като особено важни.

Параграф 3

Що се отнася до възможността за диференциация между категориите органи на местно самоуправление, тази разпоредба съответства на член 1, параграф 3.

Параграф 4

Този параграф гарантира правилното консултиране с местните самоуправления в процесите на планиране и вземане на решения по отношение на правната и други мерки за прилагане. Неговата формулировка е изведена от член 4, параграф 6 от Хартата.

Член 3 – Органи, за които се прилага протоколът

Членове 3 и 4 позволяват да се направи избор в областта на прилагане на Допълнителния протокол, както по отношение на органите, така и по отношение на територията. Идентични разпоредби има и в самата Харта. Решено беше тези възможности за избор да се включат в Допълнителния протокол, за да се даде възможност на държавите да прилагат разпоредбите и за териториалните органи, които не са обхванати от Хартата.

Сметна се за очевидно, че като минимум органи и територии, обхванати от Хартата, ще бъдат обхванати и от Допълнителния протокол.

При установяването на общата отправна точка, тази разпоредба позволява на всички категории органи на местно самоуправление на територията на Страната, от гледна точка на това, че е идентична с тази от член 13 от Хартата, възможността да се ограничи обхватът на Допълнителния протокол към момента на ратифицирането, приемането или утвърждаването му. Освен това, отново както в член 13 от Хартата, Страните получават постоянна възможност за разширяване на обхвата на приложение.

Член 4 – Териториално прилагане

В тази разпоредба са определени разпоредбите за териториално прилагане, които са обичайни за конвенциите на Съвета на Европа.

Членове 5 – 7

Тези разпоредби съдържат правила, които са обичайни за договорите на Съвета на Европа по отношение на подписване, ратифициране, приемане, утвърждаване, влизане в сила, уведомления, съобщения и денонсиране.

Протоколът ще влезе в сила на първия ден от месеца, следващ изтичането на период от три месеца след датата, на която осем държави – членки на Съвета на Европа, са изразили съгласието си да бъдат обвързани от протокола в съответствие с разпоредбите на член 5.