



---

## Guidelines for civil participation in political decision making

*Unofficial translation into Bulgarian*

## Lignes directrices relatives à la participation civile aux décisions politiques

*Traduction non-officielle en bulgare*

## НАСОКИ ЗА ГРАЖДАНСКО УЧАСТИЕ В ПРОЦЕСА НА ВЗЕМАНЕ НА ПОЛИТИЧЕСКИ РЕШЕНИЯ

---

© Council of Europe [September 2017], original English and French versions

*Text originated by, and used with the permission of, the Council of Europe. This unofficial translation is published by arrangement with the Council of Europe, but under the sole responsibility of the translator.*

\* \* \* \* \*

© Conseil de l'Europe [septembre 2017], versions originales en anglais et français

*Le texte original provient du Conseil de l'Europe et est utilisé avec l'accord de celui-ci. Cette traduction est réalisée avec l'autorisation du Conseil de l'Europe mais sous l'unique responsabilité du traducteur.*

---

**НАСОКИ ЗА ГРАЖДАНСКО УЧАСТИЕ В ПРОЦЕСА НА ВЗЕМАНЕ НА ПОЛИТИЧЕСКИ РЕШЕНИЯ**

*(Приети от Комитета на министрите на 27 септември 2017 г.  
на 1295-то заседание на заместник-министрите)*

---

Комитетът на министрите,

Имайки предвид, че участието на гражданите е в основата на идеята за демокрация;

Имайки предвид, че представителната демокрация, основана на правото на гражданите свободно да избират своите представители на разумни интервали от време, е част от общото наследство на държавите-членки;

Имайки предвид, че пряката демокрация, основана на правото да се участва в избори и да се стартират и подписват граждански инициативи и искания за референдуми, е дългогодишна традиция в някои държави-членки;

Имайки предвид, че демокрацията на участието, основана на правото да се съблюдава или да се влияе върху упражняването на правомощията и отговорностите на публичните власти, допринася за представителната и пряка демокрация и че правото на участие на гражданите в процеса на вземане на политически решения трябва да бъде осигурено на лицата, неправителствените организации (НПО) и гражданското общество като цяло;

Подчертавайки, че отговорността и отчетността за вземането на решения в крайна сметка почива на публичния орган, който има демократична легитимност да го направи;

Вземайки предвид текстовете на Съвета на Европа, които допринасят за създаването на среда за гражданско участие, като:

- Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи (ETS No. 5) и нейните допълнителни протоколи;
- Конвенцията на Съвета на Европа за достъп до официални документи (CETS No. 205);

- Препоръка Rec (2003) 3 на Комитета на министрите към страните-членки относно балансираното участие на жените и мъжете в процеса на вземане на политически и публични решения;
- Препоръка CM / Rec (2007) 14 на Комитета на министрите към страните-членки относно правния статут на неправителствените организации в Европа;
- Кодекса на добрите практики за гражданско участие в процеса на вземане на решения (одобрен през 2009 г);

Вземайки предвид също текстовете, които определят правото на участие:

- Допълнителния протокол към Европейската харта за местно самоуправление за правото на участие в делата на местната власт (CETS № 207);
- Препоръка Rec (2001) 19 на Комитета на министрите към държавите-членки относно участието на гражданите в местния обществен живот;

Съзнавайки необходимостта от по-нататъшно укрепване на доверието и упованието в нашите демократични институции и с увереност, че разширяването на възможностите за гражданско участие в процесите на вземане на решения е един от начините за постигане на тази цел;

Насърчавайки държавите-членки да използват възгледите, информацията и експертизата, предоставени чрез участие, и да развият култура на ефективно участие, основаващо се на зачитане на правата на човека, демокрацията и върховенството на закона,

Приема следните насоки и приканва държавите-членки да ги използват възможно най-широко и да осигурят разпространението им, по-специално между всички органи, отговорни за или по друг начин ангажирани с гражданското участие в процеса на вземане на политически решения.

## I. Цел

1. Целта на тези насоки е да укрепят и улеснят участието на гражданите, неправителствените организации и гражданското общество като цяло при вземането на политически решения.

## II. Определения

2. За целите на настоящите насоки се използват следните определения:

*a.* "Гражданско участие": ангажирането на лица, неправителствени организации и гражданското общество като цяло в процесите на вземане на решения от публичните органи. Гражданското участие в процеса на вземане на политически решения се отличава от политическите дейности по отношение на прякото ангажиране с политическите партии и лобирането във връзка с бизнес интересите;

*b.* "Процес на вземане на решения": разработването, приемането, прилагането, оценката и преформулирането на политически документ, стратегия, закон или регламент на национално, регионално или местно равнище или всеки процес, при който се взема решение, което засяга обществото или негов сегмент, от публичен орган, на който са предоставени такива правомощия;

*c.* "Неправителствени организации" (НПО): доброволни самоуправляващи се органи или организации, създадени да осъществяват главно нестопанските цели на своите учредители или членове, както е посочено в Препоръка CM / Rec (2007) 14 на Комитета на министрите към държавите-членки относно правния статут на неправителствените организации в Европа. Те могат да включват например доброволчески групи, организации с нестопанска цел, сдружения, фондации, благотворителни организации или групи, основани на географски принцип, за защита на общностни интереси или застъпничество;

*d.* "Гражданско общество като цяло": ансамбълът от индивиди и организирани, по-малко организирани и неформални групи, чрез които те допринасят за обществото или изразяват своите възгледи и мнения, включително когато повдигат въпроси, свързани с нарушения на човешките права, корупция и други неправомерни действия или изразяват критични коментари. Такива организирани или по-малко организирани групи могат да включват професионални и обществени организации, университети и изследователски центрове, религиозни и неденоминационни организации и защитници на правата на човека;

*e.* "Публичен орган": всеки изпълнителен, законодателен или административен орган на национално, регионално или местно равнище, включително лица, упражняващи изпълнителна власт или административни функции.

### III. Условия и принципи

#### Условия, позволяващи гражданското участие

3. Участието изисква всички участници да обменят гледни точки честно и искрено, за да гарантират, че позициите на гражданското общество са ефективно взети под внимание от публичните органи с правомощия за вземане на решения. Поради това условията за ефективно гражданско участие включват:

- a. зачитане правата на човека и основните свободи, върховенството на закона, спазване на фундаменталните демократични принципи, политически ангажимент, ясни процедури, общи пространства за диалог и добри общи условия за жизнеспособно, плуралистично и устойчиво гражданско общество;
- b. създаване и поддържане на благоприятна среда от страна на държавите-членки, включваща политическа рамка, правна рамка (където е уместно) и практическа рамка, която да гарантира на гражданите, неправителствените организации и гражданското общество като цяло ефективни права на свобода на сдружаване, свобода на събранията, свобода на изразяване и свобода на информацията;
- c. признаване, защита и подкрепа на ролята на гражданското общество в плуралистична демокрация, неговите функции по отношение на застъпничеството и мониторинга на обществените дела и приноса му за изграждане на многообразно и жизнеспособно общество.

#### Принципи

4. Гражданското участие следва да се насърчава и подпомага чрез следните принципи, които се прилагат към всички участници, въввлечени в гражданското участие в процеса на вземане на политически решения:

- a. взаимно уважение между всички участници като основа за честно взаимодействие и взаимно доверие;
- b. зачитане на независимостта на НПО, независимо от това дали техните мнения съответстват с тези на публичните органи или не;
- c. зачитане на позицията на публичните органи, които носят отговорността и отчетността при вземането на решения;
- d. откритост, прозрачност и отчетност;
- e. отзивчивост, като всички участници предоставят съответна обратна връзка;

- f. недискриминация и приобщаване, така че всички гласове, включително тези на по-малко привилегированите и най-уязвимите, да могат да бъдат изслушани и взети под внимание;
- g. равенството между половете и равнопоставено участие на всички групи, включително тези с особени интереси и нужди, като младите хора, възрастните хора, хората с увреждания или малцинствата;
- h. достъпност чрез използване на ясен език и подходящи средства за участие, офлайн или онлайн и на всяко устройство.

#### **IV. Основи на гражданското участие в процеса на вземане на политически решения**

5. Гражданското участие трябва да се стреми да предоставя, събира и канализира гледните точки на физически лица, пряко или чрез НПО и/или представители на гражданското общество, осигурявайки съществен обмен на информация и мнения, които осведомяват процеса на вземане на решения, така че да бъдат удовлетворени обществените нужди.
6. Гражданското участие трябва да бъде гарантирано чрез подходящи, структурирани и прозрачни средства, включително, където е необходимо, законови или регулаторни мерки, които могат да включват разпоредби за разглеждане на искания за обжалване или обезщетение в случай на неспазване. Всички ограничения или препятстващи участието условия следва да бъдат ясно определени в тази рамка и да бъдат в съответствие с Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи и съответната съдебна практика на Европейския съд по правата на човека.
7. Различните етапи на процеса на вземане на решения, предприети от овластения публичен орган, трябва да бъдат отворени за гражданско участие.
8. Информацията трябва да бъде лесно достъпна, прозрачна и на разположение на обществеността, освен ако не е класифицирана по причини, които са ясно определени със закон или са ограничени по съображения за защита на данните в съответствие със съответните конвенции на Съвета на Европа и други международни задължения.
9. Адекватна информация трябва да бъде осигурявана своевременно, позволяваща допълнения по същество, докато решенията са все още обратими.
10. Публичните органи трябва да планират и управляват гражданското участие и да определят ясно целите, действащите лица, процеса и сроковете, както и използваните методи.
11. Публичните органи трябва да предоставят актуална и изчерпателна информация относно процеса на вземане на решения и процедурите за участие.

12. Публичните органи трябва да се стремят да избягват неоправдано натоварване на граждани, НПО и гражданското общество като цяло в хода на гражданското участие и могат да предприемат подходящи действия за улесняване на участието.
13. Когато публичните органи предоставят известна подкрепа на граждани, НПО или гражданското общество като цяло в хода на гражданското участие, те трябва да направят това по начин, който не позволява да се повлияе на резултата от участието.
14. Където е необходимо, трябва да бъдат създадени или разработени координиращи органи, с цел организиране и управление на процесите на гражданско участие, при условие че техните роли са ясно определени, подчертани и подкрепени.
15. Публичните органи и неправителствените организации могат да пожелаят да сключат рамкови споразумения за сътрудничество в подкрепа на гражданското участие.
16. Определената времева рамка трябва да осигури, освен при изключителни и добре дефинирани обстоятелства, достатъчна възможност за правилна подготовка и предоставяне на конструктивен принос. Също така прибягването до ограничени процедури и/или процедури, включващи ограничен брой участници, трябва да се извършва само при изключителни обстоятелства, с ясно изложени причини.
17. Обхватът и методът на гражданското участие трябва да съответстват на разглеждания въпрос. Публичните органи следва да изискват възможно най-широк спектър от предложения, включително от маргинализирани, неравностойни и уязвими групи от хора.
18. Публичните органи не следва да вземат окончателно решение преди края на процеса на гражданско участие, който са започнали, освен ако не го налагат изключителни обстоятелства и при условие, че бъдат дадени ясни обосновки.

## **v. Видове гражданско участие**

19. Гражданското участие в процеса на вземане на решения може да приема различни форми, включително: предоставяне на информация, консултиране, диалог и активно участие<sup>1</sup>.

### ***Предоставяне на информация***

20. На всички етапи от вземането на решения, цялата подходяща информация трябва да бъде представена на ясен и разбираем език и в подходящ и достъпен формат, без неоправдани административни пречки и, като правило, безплатно, в съответствие с принципите на отворените данни<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Както е определено в Кодекса за добри практики за гражданско участие в процеса на вземане на решения.

<sup>2</sup> Данните трябва да бъдат пълни, първични, своевременни, достъпни, машинно обработваеми, недискриминационни, непатентовани и без лиценз, а съответствието трябва да може да бъде прегледано.

21. Публичните органи трябва да предоставят възможно най-широк достъп, както офлайн, така и онлайн, до ключови документи и информация без ограничения при анализирането и повторното използване на такава информация.

### **Консултиране**

22. Консултирането позволява на публичните органи да събират гледните точки на отделни лица, неправителствени организации и гражданското общество като цяло относно конкретна политика или тема като част от официална процедура.

23. Консултирането може да се извършва чрез различни средства и инструменти като срещи, публични изслушвания, фокус групи, проучвания, въпросници и цифрови инструменти.

24. Публичните органи трябва да предоставят публично достъпна обратна информация относно резултата от консултациите, по-специално информация, в която се посочват причините за окончателно взетите решения.

### **Диалог**

25. Диалогът е структуриран, дълготраен и ориентиран към резултати процес, който се основава на взаимен интерес в обмяна на мнения между публични органи, физически лица, НПО и гражданското общество като цяло.

26. Публичните органи, неправителствените организации и гражданското общество като цяло могат да обмислят създаването на различни платформи като постоянно пространство за диалог и участие. Тези платформи могат да включват редовни публични изслушвания, обществени форуми, консултативни съвети или подобни структури.

### **Активно участие**

27. Активното участие се отнася до възможности за участие на гражданите в процесите на вземане на решения, предоставени от публичните органи на граждани, неправителствени организации и гражданското общество като цяло, които се простират извън предоставянето на информация, консултации или диалог. То може да включва работни групи или комисии за съвместно разработване на документи, както и политики и закони, които в крайна сметка изискват решение от съответния публичен орган.

28. Там, където съществуват съвместни работни групи или комисии, публичните органи следва да приемат прозрачни критерии и процеси за представителство на физически лица, НПО и гражданското общество като цяло.

29. Различни видове партньорства, включващи държавни органи, неправителствени организации и представители на гражданското общество, могат да бъдат подходящи на различни етапи от процеса на вземане на решения и могат да включват партньорства, свързани с изпълнението на решенията.



## VI. Мерки за прилагане

30. За да се овласти гражданското участие, държавите-членки трябва да използват възможно най-широко тези насоки и да осигурят разпространението им, за да позволят на публичните органи да предприемат мерки за повишаване на осведомеността и да популяризират самите насоки, където е необходимо, на техния официален език/ езици. Това може да включва лесни за ползване ръководства, брошури или други инструменти, офлайн и онлайн, обучение на държавни служители и подкрепа на мерки за обучение на членовете на гражданското общество.

31. Където е целесъобразно, държавите-членки следва да приемат или адаптират всякакви правила и мерки, които да позволят на публичните органи да използват тези насоки.

32. Държавите-членки биха могли да обмислят да поканят гражданското общество да:

- обменя и разпространява информация относно възможностите за участие и да спомага за улесняване на приноса на заинтересованите широки сегменти от гражданското общество;
- допринесе за оценката на прилагане на законите и регламентите за гражданско участие.

33. За да оцени опита на държавите-членки в практическото приложение на тези насоки, Комитетът на министрите може да поиска от Европейския комитет за демокрация и управление (CDDG), заедно с Конференцията на международните неправителствени организации (INGOs) на Съвета на Европа да осигури редовни последващи действия и да предостави обратна информация на Комитета на министрите.

34. Комитетът на министрите може да предаде тези насоки на Парламентарната асамблея, Комисаря по правата на човека, Конгреса на местните и регионалните власти, Конференцията на международните неправителствени организации (INGOs) на Съвета на Европа и Европейската комисия за демокрация чрез право ("Венецианската комисия") и да ги покани да разпространяват и използват възможно най-широко насоките в собствената си работа.