

Защита на правата на човека по време на икономическа криза

**Тематичен документ,
публикуван от Комисаря по правата на човека към Съвета на Европа**

Съвет на Европа

Отговорност за мненията, изразени в този документ, носят неговите автори; тези мнения не отразяват непременно официалната политика на Съвета на Европа.

Всички заявки за възпроизвеждане или превод на целия документ или на част от него следва да се изпращат до Дирекция „Комуникация“ (F-67075 Strasbourg Cedex или publishing@coe.int). Всякаква друга кореспонденция във връзка с този документ следва да се изпраща до Службата на Комисаря по правата на човека.

Тематичните документи се публикуват от Комисаря по правата на човека с цел да допринесат за дебат и размисъл по важни и актуални проблеми в областта на правата на човека. Много от тях съдържат и препоръки от Комисаря във връзка с разрешаването на откритите проблеми. В същото време становищата в тези експертни документи не отразяват задължително позицията на Комисаря.

Тематичните документи са на разположение на уеб сайта на Комисаря: www.commissioner.coe.int

Благодарности:

Настоящият тематичен документ е изготвен от Николас Лузиани [Nicholas Lusiani], старши изследовател в Центъра за икономически и социални права (ЦИСП), и Игнасио Саис [Ignacio Saiz], изпълнителен директор на ЦИСП.

Снимка на заглавната страница: © AFP Photo/Patrick Baz, Milos Bicanski/Getty Images/AFP

Корица и оформление: Отдел за документи и публикации (SPDP), Съвет на Европа

Съвет на Европа, ноември 2013 г.

Отпечатано в Съвета на Европа

Съдържание

Списък на съкращенията.....	4
Препоръки на Комисаря.....	7
Въведение	10
1. Въздействие на мерките за строги икономии и на икономическата криза върху ползването на правата на човека	13
1.1. Типология на мерките за строги икономии	13
1.2. Икономически, социални и културни права	14
1.3. Граждански и политически права	17
1.4. Непропорционални въздействия върху групите с неравностойно положение и маргинализираните групи хора	18
1.5. Взаимозависимост на правата на човека и междупоколенчески последици от мерките за строги икономии	21
1.6. Въздействие върху държавния капацитет и системата за защита на правата на човека..	21
2. Стандарти за правата на човека и съдебна практика във връзка с мерките за строги икономии	23
2.1. Правата на човека като правни императиви и цели на политиката от по-висок порядък	23
2.2. Норми за икономически, социални и културни права в периоди на мерки за строги икономии.....	24
2.3. Граждански и политически права	27
2.4. Право на прозрачност, участие и отчетност.....	28
2.5. Равенство, недопускане на дискриминация и позитивни мерки.....	29
3. Прилагане на правата на човека по време на икономическа криза.....	31
3.1. Институционализиране на прозрачността, достъпа до информация и участието	31
3.2. Провеждане на редовно оценяване на правата на човека и въздействието върху равенството.....	32
3.3. Провеждане на системен преглед на бюджетната и данъчната политика в светлината на правата на човека	32
3.4. Насърчаване на равенството и борба с дискриминацията и расизма	33
3.5. Осигуряване на минимално равнище на социална закрила за всички	34
3.6. Гарантиране на правото на достойна работа.....	35
3.7. Осигуряване на достъп до правосъдие за всички и поддържане на системата за защита на правата на човека	35
3.8. Ангажиране и подкрепа на активно гражданско общество.....	37
3.9. Регулиране на финансите в интерес на правата на човека	37
3.10. Междуправителствено сътрудничество и помощ.....	38
4. Ролята на националните структури за правата на човека (НСПЧ)	40
4.1. НСПЧ за насърчаване и защита на правата на човека по време на криза.....	40
4.2. Възможности за разработване на отговори на кризи, съвместими с правата на човека ..	41
4.3. Предоставяне на правомощия на НСПЧ във времена на строги фискални мерки	42
Приложение 1 – Европейска социална харта: подписи и ратификации	45
Приложение 2 – Европейски кодекс за социално осигуряване (ETS №0 48): подписи и ратификации.....	47
Приложение 3 – Факултативен протокол към Международния пакт за икономически, социални и културни права: подписи и ратификации	48

Списък на съкращенията

АЕСОП Агенция на Европейския съюз за основните права (FRA)
ЕК Европейска комисия (ЕС)
ЕКЕП Европейска комисия за ефикасност на правосъдието (СЕРЕЈ)
ЕКПЧ Европейска конвенция за правата на човека (ECHR)
ЕКСП Европейски комитет по социалните права (ECSR)
ЕС Европейски съюз (EU)
ЕЦБ Европейска централна банка (ECB)
ИСК Икономически, социални и културни [права] (ESC)
КИСКП Комитет на ООН за икономически, социални и културни права (CESCR)
КПД Конвенция за правата на детето (CRC)
КПРД Комитет на ООН за премахване на расовата дискриминация (CERD)
КПФДЖ Конвенция/Комитет за премахване на всички форми на дискриминация по отношение на жените (CEDAW)
КПХУ Конвенция/ Комитет за правата на хората с увреждания (CRPD)
МВФ Международен валутен фонд (IMF)
МКПВФРД Международна конвенция за премахване на всички форми на расова дискриминация (ICERD)
МОТ Международна организация на труда (ILO)
МППП Международен пакт за граждански и политически права (ICCPR)
МПИСКП Международен пакт за икономически, социални и културни права (ICESCR)
НСПЧ Национална структура за правата на човека (NHRS)
ПАСЕ Парламентарна асамблея на Съвета на Европа (PACE)
СВКПЧ Служба на Върховния комисар на ООН по правата на човека (OHCHR)
СЗО Световна здравна организация (WHO)
ЦИСП Център за икономически и социални права (CESR)

Резюме

Европейците днес живеят в най-дълбоката рецесия след Втората световна война. Кризата, която започна като срив на световната финансова система през 2008 г., се превърна в нова политическа реалност на строги икономии, която застрашава гражданата повече от шест десетилетия социална солидарност и разширяване на закрилата на правата на човека в държавите-членки на Съвета на Европа. Първоначалните реакции на държавите пред икономическата криза включваха безпрецедентни фискални и монетарни политики, насочени към осигуряване на социална закрила при едновременно стимулиране на икономическото търсене, така че да се предотврати изпадането в глобална депресия. Същевременно, от 2010 г. насам много правителства се съсредоточиха върху политики на строги икономии като неотложни мерки, като при това често се заобикалят обичайните механизми за участие и възприетите демократични проверки и уравнивявания. Европейските и международните институции за икономическо управление също поеха централна роля в прилагането на мерки за строги икономии.

Много от тези мерки за строги икономии, които се характеризират със съкращаване на обществените разходи, увеличаване на регресивните данъци, намалена защита на труда и реформи в пенсионната система, задълбочиха и без това вече тежките за хората последици от икономическата криза, белязана от рекордни равнища на безработица. Засегнат беше целият спектър на правата на човека – от право на достоен труд, подходящ стандарт на живот и социално осигуряване до достъп до правосъдие, свобода на словото и право на участие, прозрачност и отчетност. Уязвимите и маргинализирани групи хора бяха непропорционално силно засегнати от съчетаването на вече съществуващи модели на дискриминация в политическата, икономическата и социалната сфера. Бедността, включително детските лишения, се задълбочава и вероятно ще има дългосрочни последици. В някои случаи икономическата криза подкопава самия капацитет на централните и местни власти да изпълняват основните си ангажименти за държавна социална закрила и осигуряване на защита на правата на човека за всички.

Икономическата политика не е освободена от задължението на държавите-членки за прилагане на нормите и процедурните принципи за правата на човека. Както е утвърдено в международното право по правата на човека, гражданските, политическите, икономическите, социалните и културни права не могат да бъдат жертвани във времена на икономически затруднения, тъй като са от съществено значение за устойчиво и приобщаващо възстановяване. Налице е увеличаване на национална и международна съдебна практика относно прилагането на правата на човека в контекста на криза. Това е особено вярно за задълженията на отделните държави да защитават икономическите и социални права, да избягват по-нататъшно отслабване и регрес на тези права, и да предотвратяват непропорционални въздействия на мерките за строги икономии върху определени слоеве от населението. Хоризонталните принципи на правата на човека за недопускане на дискриминация, равенство, участие, прозрачност и отчетност имат особено значение за отговорите на кризата.

Стандартите за правата на човека не представляват точни политически предписания. Икономическата политика по време на криза изисква сложни пресмятания при вземане на решения, а правителствата се ползват от свобода на преценка в избора на такива средства за закрила на правата по време на икономически ограничения, които най-добре отговарят на техните условия. Независимо от това, правата на човека и равенството действително предоставят универсална нормативна рамка и оперативни водещи насоки, в рамките на които трябва да функционират икономическите и социални политики на правителствата. Настоящият тематичен документ предоставя и практически насоки на държавите-членки на Съвета на Европа за ориентиране в историческите възможности и трудните политически решения, пред които те се изправят при отстояването на задълженията по правата на човека във времена на

икономически ограничения. Комисарят предлага набор от практически осъществими препоръки и мерки, които да помогнат за установяването на нов път, по който правителствата да съгласуват своите политики за икономическо възстановяване с ангажиментите си към правата на човека и равенството. Необходимо е да се придаде нова сила на европейския социален модел, който се основава на човешкото достойнство, солидарността между поколенията и достъпа до правосъдие за всички.

Националните структури за правата на човека (НСПЧ) като омбудсмани, комисии по правата на човека и органи по въпросите на равенството трябва да играят съществена роля по време на икономическа криза. Като законоустановени и независими защитници на правата на човека и равенството НСПЧ имат голям потенциал за насърчаването на отговори на кризата, съобразени с правата на човека, и защита на хората срещу дискриминационни мерки, водещи до неравенство. Те могат да играят активна роля при оценката на политики и бюджети в съответствие със стандартите за правата на човека и да предоставят платформи за дебати между гражданското общество и правителството по мерките за строги икономии. Като достъпни и отворени към населението леснодостъпни органи за приемане на жалби НСПЧ защитават хората от нарушения на техните права, произтичащи от мерките за строги икономии. Правителствата трябва да увеличават ефективността и независимостта на НСПЧ, така че последните да разполагат с правомощия да поемат решаваща роля в защитата на правата на човека по време на икономическа криза.

Препоръки на Комисаря

За да се осигури ефективно и равноправно ползване на всички права на човека – граждански, политически, икономически, социални и културни, Комисарят по правата на човека призовава държавите-членки на Съвета на Европа:

1. Да институционализират прозрачността, участието и публичната отчетност в рамките на цикъла на икономическата и социална политика. Правителствата трябва да осигурят своевременен достъп до ключова информация като бюджетна данъчна и финансова политика, така че да се даде възможност на гражданското общество, парламентарните комисии, националните структури за правата на човека и съдилищата да осигуряват мониторинг и контрол върху отговорите на кризата. Разграничени социални показатели следва да се прилагат за събиране на данни за кумулативното въздействие на мерките за строги икономии върху различни групи от населението с цел да се измерва въздействието, да се определят непропорционалните последици и да се разработват политики за защита на групи в неравностойно положение. Необходимо е да се създадат механизми за социален диалог и гражданско участие в допълнение към периодично провежданите избори, за да се отчита мнението на гражданското общество при изготвянето на политиките за мерките за строги икономии;

2. Да провеждат системни оценки на въздействието на социалните и икономически политики и бюджети върху правата на човека и равенството. Настоящите и бъдещи последици от мерките и бюджетите за строги икономии върху упражняването на правата на човека трябва да се определят чрез предварителни и последващи оценки. Посредством одити на фискалната политика трябва да се оценява дали фискалните ограничения са изрично необходими, като се определят всички възможни алтернативи за набиране на ресурси. Мерките за строги икономии не трябва да бъдат дискриминационни и трябва да останат временни, като обхващат само периода на кризата. Равнищата на финансиране трябва да бъдат възстановени, когато станат достъпни повече ресурси;

3. Да насърчават равенството и да водят борба с дискриминацията и расизма. Всеобхватното законодателство за равнопоставеност трябва да се прилага изцяло по време на кризисния период. Особено внимание следва да се обръща на борбата с расизма и дискриминацията на основата на социално-икономическото положение като средство за предотвратяване на бедността. Позитивните мерки в полза на групите в неравностойно положение, включително жените, са необходими за справяне с непропорционални и комбинирани последици от кризата и с мерките за строги икономии. Достъпът на маргинализирани лица и лица в неравностойно положение до правни средства за защита и помощ в случай на дискриминация следва да бъде улеснен чрез независими и ефективни национални органи по въпросите на равенството;

4. Да осигуряват минимално равнище на социална закрила за всички Правителствата трябва да поддържат социалните гаранции за минимален доход и здравни грижи, за да осигурят всеобщ достъп до основните стоки и услуги по време на кризата. Правителствата трябва да се противопоставят на всеки натиск за подкопаване на такива основни гаранции, като заделят целево публични бюджети, така че да защитават най-малкото минималните основни равнища на икономически и социални права по всяко време. Необходимо е да се засилят правните гаранции за качество на социалната защита за най-маргинализираните групи от населението и за тези в най-неравностойно положение;

5. Да гарантират правото на достойна работа. По време на кризата е необходимо да бъдат поддържани правото на справедливо и равно заплащане за равен труд, безопасните и здравословни условия на труд, колективното договаряне, забраната на принудителния и на детския труд, премахването на дискриминацията на работното място, достъпът до обезщетения за безработица и обезщетения за трудови злополуки. От съществено значение е да се гарантира недискриминационен достъп до заетост и образование. Необходими са позитивни мерки в полза на хората с увреждания, ромите и жените, за да се улесни тяхното включване в пазара на труда. Правителствата трябва да приемат стратегии за намаляване на безработицата, като обърнат особено внимание на младежката и дългосрочната безработица;

6. Да регулират финансовия сектор в интерес на правата на човека. Държавите имат задължението да защитават лицата срещу нарушаването на техните права на човека от трети страни, включително финансови институции. Необходимо е да се приемат прозрачни финансови разпоредби, като по този начин се осигурят механизми за отчетност, които санкционират вредните практики и преследват извършителите. Лицата, засегнати неблагоприятно от нередности във финансовия сектор, трябва да разполагат с подходящи средства за правна защита. Жизненоважните публични фондове не трябва да се използват за спасяване на финансови институции, които се отличават с недалновидни и безотговорни практики;

7. Да работят съвместно, за да реализират правата на човека чрез икономическо сътрудничество и помощ. Държавите-членки трябва да анализират въздействието върху правата на човека на своите решения, взети в рамките на международните и европейските институции за икономическо управление. Правителствата носят отговорността да докажат, че техните решения дават приоритет на реализацията на правата на човека или най-малкото, не я възпрепятстват. Държавите, които получават международна финансова помощ, трябва да имат възможността да осигурят защита на упражняването на правата на човека в международните договори за заем. Правителствата трябва да укрепват сътрудничеството по данъчни въпроси за целите на борбата с укриването на данъци, така че държавите да могат да мобилизират необходимите ресурси за изпълнение на задълженията си в областта на правата на човека;

8. Да се ангажират и да подкрепят активното гражданско общество. Правителствата трябва да се съобразяват с решаващата роля на НПО във връзка с мерките за строги икономии и техните свободи на словото, на събранията и на сдруженията. Необходимо е да се насърчава системен диалог, консултации и сътрудничество между властите и гражданското общество за повече ефективност на бюджетирането и мерките за строги икономии, и тяхното адаптиране към съществуващите нужди. Въздействието на бюджетните съкращения върху финансирането на НПО трябва да бъде оценено преди изпълнението им, така че да не се застрашава възможността на гражданското общество да осъществява мониторинг на последиците от мерките за строги икономии и да предоставя услуги на засегнатите групи;

9. Да гарантират достъп до правосъдие за всички. Правителствата трябва да гарантират ефективен достъп до правосъдие по време на икономически спад чрез поддържане на съдебната система, механизмите за правна помощ и леснодостъпните механизми за приемане на жалби като омбудсмани и органи по въпросите на равенството. Достъпът до правосъдие също може да бъде укрепен чрез възможността за съдебни искиове от обществен интерес и опростени и по-евтини производства. Следва да се обърне особено внимание на осигуряването на помощ и правна помощ на маргинализирани групи и групи в неравностойно положение, за да им се даде възможност да изразят своите жалби;

10. Да ратифицират европейските и международните инструменти за правата на човека в областта на икономическите и социалните права. Държавите-членки, които все още не са направили това, следва да ратифицират ревизираната Европейска социална харта и нейния

механизъм за колективни жалби, Европейската конвенция за социално осигуряване и Факултативния протокол към Международния пакт за икономически, социални и културни права. Правителствата следва да засилят националното изпълнение на решенията и заключенията на Европейския комитет по социалните права, както и на Комитета на ООН за икономически, социални и културни права. Икономическите и социални права следва да могат да бъдат предмет на съдебен иск пред националните съдилища;

11. Да систематизират дейността в подкрепа на правата на човека. Необходимо е в обичайната дейност на държавната администрация на всички равнища, включително във формулирането на икономическите политики и бюджета, да се интегрира подход, основан на правата, за да се гарантира, че правата на човека и задълженията за равенство са взети под внимание в отговорите на икономическата криза. Държавите-членки следва да обмислят приемането на национален план за действие за правата на човека за повишаване на ефективността и участието в дейността в подкрепа на правата на човека, като бъдат определени приоритети за борба с последиците от кризата върху упражняването на тези права.

12. Да ангажират и да оправомощят националните структури за правата на човека в отговорите на икономическата криза. Държавите-членки следва да увеличат ефективността и независимостта на НСПЧ като омбудсмани, национални комисии по правата на човека и органи по въпросите на равенството, които могат да защитават хората по достъпен начин срещу нарушенията на правата на човека вследствие на мерките за строги икономии. Правителствата следва да се консултират с НСПЧ при вземането на решения относно мерките за строги икономии и бюджетите, за да се възползват от техните експертни становища по въпросите на правата на човека, равенството и групите, които най-силно се нуждаят от защита. Държавите членки следва да гарантират, че техните НСПЧ разполагат с достатъчно широки правомощия и в областта на икономическите и социалните права, както и с експертен опит и стабилно финансиране, необходими за ефективното разглеждане на тези въпроси.

Въведение

През 2012 г. Парламентарната асамблея на Съвета на Европа изрази своята загриженост относно мерките за строги икономии и посочи, че „ограничителните подходи, възприемани понастоящем предимно на основата на бюджетни съкращения на социалните разходи, може да не достигнат своята цел за укрепване на публичните бюджети, но заплашват да задълбочат допълнително кризата и да навредят на социалните права, тъй като засягат основно групите с най-ниски доходи и най-уязвимите категории население“¹.

Във времена на криза правителствата не винаги могат да отчетат връзката между правата на човека и неотложната задача за спасяване на икономиката от срив. Както обаче подчерта Комисарят по правата на човека, „периодите на тежки финансови затруднения не трябва да се разглеждат като неотложни ситуации, които автоматично водят до съкращаване на социалните и икономическите права и влошаване на положението на уязвимите социални групи. Обратно, държавите трябва да гледат на такива периоди като на възможности за преразглеждане на своите национални системи за защита на правата на човека и реорганизиране на своята администрация с цел изграждане или засилване на ефективността на националните системи за социално осигуряване, включително на социалните предпазни мрежи, които трябва да бъдат оперативни, когато е необходимо“².

Настоящият тематичен документ очертава последиците за правата на човека от мерките за строги икономии, прилагани в цяла Европа вследствие на световната финансова и икономическа криза, и осигурява подкрепа и насоки на държавите-членки на Съвета на Европа в поддържането на техните задължения по отношение на правата на човека и равенството във времена на икономически ограничения. Тематичният документ излага поредица от конкретни препоръки за отговори на кризата, които зачитат правата на човека, и разглежда важната и уникална роля на националните структури за правата на човека за осигуряване на защита на тези права в условията на криза.

Глава 1 от настоящия тематичен документ съдържа кратко изложение на някои от последиците от икономическата криза и мерките за строги икономии за упражняването на правата на човека в Европа.

Глава 2 представя най-релевантните норми и стандарти за правата на човека във времена на икономически спад и възстановяване.

Глава 3 дава конкретни насоки за ефективното практическо прилагане на тези норми, като по този начин показва как правото в областта на правата на човека може да допринесе за изготвяне и оформяне на отговорите на държавите-членки на сложните и неотложни икономически дилеми, пред които те са изправени.

¹ ПАСЕ, Резолюция 1884, „Мерките за строги икономии - опасност за демокрацията и социалните права“, 26 юни 2012 г.

² Доклад на комисаря за Португалия, CommDH(2012)22, стр. 15.

Глава 4 в заключение подчертава съществената роля, която могат да играят националните структури за правата на човека за мониторинг и преглед на проектирането и изпълнението на политики за строги икономии, както и за осигуряване на отговорност за нарушения на правата на човека, произтичащи от мерките за строги икономии.

Препоръките на Комисаря могат да бъдат намерени в началото на документа.

1. Въздействие на мерките за строги икономии и на икономическата криза върху ползването на правата на човека

1.1. Типология на мерките за строги икономии

Европейците днес живеят в най-дълбоката рецесия след Втората световна война. Кризата, която започна като срыв на световната финансова система през 2008 г., се превърна в нова политическа реалност на строги икономии, която заплашва градените повече от шест десетилетия нарастваща социална солидарност, икономическа интеграция и защита на правата на човека в държавите-членки на Съвета на Европа.

Политиката на правителствата в отговор на първата вълна на икономическата криза (приблизително между 2007 и 2009 г.) се характеризираше с безпрецедентни антициклични фискални и монетарни политики, насочени към гарантиране на социална закрила, възстановяване на финансовата стабилност и стимулиране на икономическото търсене за предотвратяване на реална глобална депресия³. Към 2010 г., обаче, много европейски правителства превърнаха намаляването на равнищата на дефицита си в свой абсолютен политически приоритет. Повечето национални дефицити не бяха резултат от прекомерни публични разходи преди периода на кризата, а от публичните спасителни операции на финансовите пазари (оценявани на 4500 милиарда евро в ЕС между 2008 г. и 2011 г., или 37% от БВП на региона)⁴ и намаляването на приходите от данъци вследствие на икономическия спад и рекордно високата безработица⁵. Въпреки това политическият отговор на втората вълна на кризата (2010-2013 г.) се характеризираше с рестриктивни фискални политики, съкращаване на публичните разходи, селективни увеличавания на данъци, пенсионни реформи и намаляване на защитата на труда, насочени към намаляване на публичните дефицити, съживяване на икономиката и спечелване на доверието на финансовите пазари. След три години на строги икономии тези избрани мерки все още не са постигнали поставените цели⁶.

Мерките за строги икономии са световен феномен. Приема се, че намаляването на публичните разходи като текущ резултат от световната икономическа криза засяга 5,8 милиарда души или 80% от световното население през 2013 г. и ще засегне 6,3 милиарда души или 90% от хората в световен мащаб до 2015 г.. В държавите-членки на Съвета на Европа стратегиите за фискални корекции и съответните последици в региона бяха изключително разнообразни. Политическите отговори на страните, които получават международна помощ, се различаваха от тези на страните, засегнати по-косвено от кризата. Държавите-членки на Съвета на Европа, които са и членки на ЕС, се подчиняват на специални правила относно икономическото управление, приети на равнище ЕС. Трябва също да се отбележи, че много европейски страни в миналото са преминали през структурни реформи, които са сходни с настоящите политики на строги икономии. Въпреки значителните разлики е възможно да се изведе обща типология на мерките за строги икономии както от предишните политики за структурни реформи, така и от тези, които днес се осъществяват в цяла Европа. Като цяло, могат да се определят четири вида мерки

³ ЕК, „Европейски план за икономическо възстановяване“, 26 ноември 2008 г.; Световна банка, „Криза в заетостта - Отговори на домакинствата и на правителствата на Голямата рецесия в Източна Европа и Централна Азия“, 2011 г.

⁴ ЕК, „Предложение за възстановяване и оздравяване на банките: често задавани въпроси“, 6 юни 2012 г.

⁵ МВФ, „Нова глобализация за един нов свят“, изказване на управляващия директор на откриването на годишните срещи на бордовете на гуверньорите от Групата на Световната банка и МВФ през 2010 г., 8 октомври 2010 г.

⁶ МВФ, „Фискален наблюдател: Фискална корекция в един несигурен свят“, април 2013 г.

за строги икономии, всеки със своите уникални последици за упражняването на правата на човека: а) съкращения на публичните бюджети, които засягат социалните разходи, б) регресивни данъчни мерки, в) реформи на трудовия пазар и г) структурни реформи на пенсионните схеми⁷.

В много държави-членки публичните социални разходи бяха основната цел на мерките за строги икономии. Това намери конкретно изражение в намаляване или поставяне на таван на разходите за заплати, особено за работещите в образованието, здравеопазването и другаде в публичния сектор, рационализация на схемите за социална закрила, премахване или намаляване на субсидиите за горива, селско стопанство и хранителни продукти, по-строги условия за достъп до редица социалноосигурителни плащания и други съкращения в системите на образованието и на здравеопазването.

Реформите на данъчния режим също бяха централна част от пакета мерки за икономии, тъй като правителствата се опитваха да се справят с дефицитите, като възстановят пропуснатите доходи в резултат на икономическия спад. Много от тези данъчни реформи направиха възможно събирането на значителни суми и избягването на допълнителни бюджетни съкращения. Същевременно, увеличаванията на данъците рядко биват неутрални в разпределените си въздействия, и някои добавиха допълнителни тежести за семействата с ниски доходи, които вече страдат непропорционално от съкращенията в обществените услуги. Данъкът върху добавената стойност и други данъци върху потреблението бяха предпочитана стратегия на много правителства. Ако не са правилно проектирани с ясни изключения по отношение на основните стоки, данъците върху потреблението често принуждават хората с ниски доходи да поемат високи отговорности за икономическото възстановяване, тъй като те харчат по-голяма част от доходите си за храна и основни услуги. Данъците върху доходите, имуществото и финансовите трансакции, от друга страна, обикновено имат по-равни разпределителни ефекти.

Много правителства започнаха трудови реформи с цел повишаване на конкурентоспособността и подкрепа за развитието на бизнеса. Тези реформи включваха намаляване на правомощията на колективното договаряне, улесняване на уволненията, забавяне или обръщане на индексацията на заплатите в съответствие с инфлацията (а именно, намаляване на реалните трудови възнаграждения) и промяна на други нормативни актове за защита на заетостта. Емпиричният случай, в който отслабената защита на труда води до защита и растеж на бизнеса, обаче, е спорен⁸.

Фискалната криза също така предостави контекст за отдавна обсъжданите структурни реформи в пенсионните системи. Повечето държави-членки на Съвета на Европа подготвят или вече са започнали реформи, които изрично целят да се стигне отвъд временните съкращения на разходите, например, чрез увеличаване на възрастта за пенсиониране, намаляване на пенсиите и ограничаване на достъпа до пенсионната система. Според ОИСР е малко вероятно тези мерки да доведат до незабавно намаляване на социалните разходи⁹.

1.2. Икономически, социални и културни права

⁷ I. Ortiz and M. Cummins, "Age of Austerity: A Review of Public Expenditures and Adjustment Measures in 181 Countries", Initiative for Policy Dialogue and the South Centre Working Paper, May 2013; Доклад на независимия експерт на ООН по въпросите на крайната бедност и правата на човека Magdalena Sepúlveda Carmona, 17 март 2011 г., A/HRC/17/34.

⁸ МОТ, „Доклад за заетостта в света – 2012 г.: Добри работни места за по-добра икономика“.

⁹ ОИСР, ноември 2012 г., Социалните разходи по време на криза: Данни за социалните разходи (SOCX), актуализирани за 2012 г.

Някои от най-драстичните и трайни последици за правата на човека от мерките за строги икономии се откриват в областта на икономическите и социални права¹⁰.

Първата голяма жертва на икономическата криза и последващите мерки за строги икономии беше упражняването на правото на труд. Драматичният ръст на сезонно коригираните данни за безработицата в Европа от 2008 г. насам достигна исторически равнища от 12,1% в областта на еврозоната и 10,9% в 27-те държави-членки на ЕС през юни 2013 г., с показатели, съответстващи на ситуация на депресия в Испания, Гърция и Португалия¹¹. Докато насочените към свивания фискални политики влошават перспективите за растеж, дългосрочната безработица става все по-постоянна¹² и с трайни структурни последици. Само през 2012 г. Европейският комитет по социалните права (ЕКСП) установи, че 13 държави са в нарушение на задължението си по член 1, параграф 1 от ревизираната Европейска социална харта да работят за постигането на политика на пълна заетост¹³.

Непостоянното икономическо възстановяване заедно с отслабването на защитата на работниците може да застраши правата, свързани с труда, включително правото на справедливо възнаграждение, на колективно договаряне и на безопасни и здравословни условия на труд. В Испания, например, минималната заплата остава замразена доста под стандартите на Европейската социална харта, създадени, за да гарантират достоен стандарт на живот¹⁴. В Гърция Комитетът на МОТ относно свободата на сдружаване установи многократни и обширни намеси в свободното и доброволно колективно договаряне, както и „значителен дефицит на социален диалог“¹⁵. Високата безработица води до отслабване на правомощията за договаряне на работниците, което намира израз във висока степен на уязвимост на работниците и по-ниски темпове на икономически растеж¹⁶. Експлоатацията на труда, включително детския труд, трафика на хора и лошото третиране на работниците мигранти, е източник на постоянна загриженост на експертите, тъй като търсенето на евтина работна ръка се увеличава, икономическите условия се влошават и има все по-малко публични органи, които провеждат трудови инспекции или предлагат услуги за закрила на детето¹⁷.

Също като правото на достоен труд, и правото на адекватен стандарт на живот е застрашено в резултат от мерките за строги икономии. Съчетаните последици от намаляването на достойните възможности за работа, съкращаването на социалните услуги и регресивните данъчни реформи допринесоха за задълбочаване на бедността в Европа¹⁸. През 2011 г. процентът на хората, изложени на риск от бедност или социално изключване, достигна 24,2% в 27-те държави от ЕС¹⁹. В Естония, например, делът на населението, живеещо под прага на

¹⁰ ПАСЕ, Резолюция 1884 (2012); Доклад на независимия експерт на ООН по въпросите на крайната бедност и правата на човека Magdalena Sepúlveda Carmona, 17 март 2011 г., A/HRC/17/34.

¹¹ Евростат, съобщение за пресата 118/2013 от 31 юли 2013 г., „Равнището на безработица в еврозоната е 12,1%“.

¹² МОТ, „Доклад за заетостта в света – 2013 г.: Възстановяване на икономическите и социални устои на обществото: поглед върху Европейския съюз“.

¹³ Албания, Армения, Босна и Херцеговина, България, Хърватия, Грузия, Гърция, Италия, Латвия, Молдова, Словакия, Бивша югославска република Македония и Турция.

¹⁴ Проучване на Евростат и на ЦИСП за работната сила от 2012 г., „Visualizing Rights – Spain: Fact Sheet № 12“, май 2012 г.

¹⁵ Комитет на МОТ относно свободата на сдружаване, преписка № 2820 „Констатации и препоръки за Гърция в доклада на комитета“, 2012 г.

¹⁶ МОТ, „Is aggregate demand wage-led or profit-led? National and global effects, Conditions of Work and Employment Series No. 40“, работен документ, 30 октомври 2012 г.

¹⁷ Доклад на специалния докладчик на ООН по въпросите на трафика на хора, особено на жени и деца, от 12 август 2009 г., A/64/290; Специален докладчик на ООН по съвременните форми на робство, включително неговите причини и последици, мисия за Румъния, 30 юни 2011 г., A/HRC/18/30/Add.1; Доклад на независимия експерт на ООН по външния дълг и правата на човека, 13 август 2012 г., A/67/304.

¹⁸ ЕО, „The social effects of labour market developments in the EU in the crisis“, изследователска бележка 7/2012; EU employment and social situation, quarterly review, декември 2012 г.

¹⁹ Евростат, съобщение за пресата № 171/2012, 3 декември 2012 г.

абсолютната бедност (тоест, под жизнения минимум) се е увеличил от 8,2% през 2007 г. до 11,7% през 2010 г.²⁰

Правото на социално осигуряване и социална закрила също беше засегнато от политиките за строги икономии. Социалното осигуряване и програмите за подпомагане изграждат устойчивост срещу социални и финансови рискове и осигуряват достъп до основни стоки и услуги, като така отговарят на нуждите, които обикновено биха останали незадоволени в периоди на икономически спад. Със задълбочаването на кризата много държави-членки се изправиха пред експоненциално нарастване на търсенето на социална закрила. Едновременно с това, намаляването на приходите за социалното осигуряване, свързано с мерки за икономии и фискална консолидация, тласна финансовите и административни възможности на много институции за социална закрила извън техните граници²¹. Много правителства избраха да реформират пенсионните си системи, като потенциално задълбочиха увеличаващата се уязвимост и риска от бедност сред възрастните хора. В Гърция, например, ЕКСП отбелязва в своето решение по колективен иск, че мерките за пенсионна реформа „заплашват да доведат до мащабно обедняване на значителна част от населението“²².

Икономическата криза засегна и правото на жилищно настаняване. Кризата на жилищния пазар, която е в основата на финансовата и икономическа криза, заедно с растящата безработица доведоха до рязко увеличаване на изваждането от жилища в резултат на неплащане по ипотечи, по възбрани и по възстановявания на собственост в много страни²³. От 2007 г. насам бездомността се е увеличила в 15 от 21-те държави, наблюдавани от национални експерти. Кризата е определена като ключов фактор за увеличаването на броя на бездомните хора в Гърция, Ирландия, Италия, Португалия, Испания и Обединеното кралство. Появиха се нови групи от бездомни хора, а бездомността се разпространява сред мигрантите, младите хора, жените и семействата²⁴.

Правото на храна беше засегнато от мерките за строги икономии, когато правителствата ограничиха хранителните субсидии, без да предвидят подходящи предпазни мерки, които да осигурят достъп до минималните основни равнища. Намаляването на потреблението на основните хранителни продукти се отчита като най-честият механизъм за адаптиране в страните от Централна и Източна Европа²⁵. В хранителните банки се редят огромни опашки, например, във Великобритания, а най-често изтъкваните причини са съкращенията в системата за социална закрила²⁶.

Правото на вода на много хора беше застрашено в резултат на мерките за строги икономии. Например, в Ирландия бяха въведени нови такси за ползване на вода за битови нужди като условие за международна помощ от ЕК, ЕЦБ и МВФ²⁷.

²⁰ Доклад на комисаря за Естония, CommDH(2013)12, стр. 5.

²¹ Международна асоциация за социално осигуряване, „Справяне с кризата: Управление на социалното осигуряване в несигурни времена“, ISSA Crisis Monitor Project“, 2012 г.; Комитет на ПАСЕ по социалните въпроси, здравеопазването и устойчивото развитие (докладчик: Denis Jacquat), „Достойни пенсии за всички“, 9 април 2012 г., док. 12896.

²² ЕКСП, *Федерация на работещите пенсионери в Гърция (ИКА-ЕТАМ) с/у Гърция*, жалба № 76/2012, решение по същество от 7 декември 2012 г., параграф 81.

²³ Препоръка на комисаря относно прилагането на правото на жилищно настаняване, CommDH (2009)5 и Доклад за Испания, CommDH(2013)18, стр 8-9. Доклад на специалния докладчик на ООН за правото на подходящо жилищно настаняване: финансовата криза и нейните причини, 4 февруари 2009 г., A/HRC/10/7.

²⁴ FEANTSA, „На път за дома?“, Мониторингов доклад на FEANTSA за бездомността и политиките за бездомните хора в Европа, 2012 г.

²⁵ Европейска банка за възстановяване и развитие, „Второ проучване за Живот в преход (LiTS II)“, 2011 г.

²⁶ Oxfam and Child Action on Poverty, *Walking the Breadline: The Scandal of Food Poverty in 21st century Britain*, май 2013 г.

²⁷ МВФ: „Ирландия: Писмо за намерения, Меморандум за икономическа и финансова политика, и Технически Меморандум за разбирателство; Писмо за намерения и меморандум за разбирателство относно условията за Специалната икономическа политика“, 28 ноември 2011 г.

Мерките за строги икономии задълбочиха отдавнашните опасения за намалено внимание към поддръжката на водната инфраструктура и сериозни рискове, свързани с качеството и достъпността на водата. Плановете за приватизация на публичните водоснабдителни мрежи бяха неразделна част от няколко пакета мерки за строги икономии, които могат да представляват заплаха за достъпността на водата и ефективната отчетност на доставчиците на вода²⁸.

Правото на образование също беше засегнато, главно поради намаляването на бюджетите за образование. Инвестициите в образованието намаляха с една трета в държавите-членки на ОИСР между 2009 и 2010 г. в резултат на икономическата криза²⁹. Така например, Испания намали бюджета си за образование с 21,4% между 2011 и 2012 г., а Естония - с 10% между 2008 и 2009 г. Намаляването на образователните субсидии и стипендии, на заплатите на учителите в училище и на бюджета за училищата засяга качеството, достъпността и цената на образованието и може да доведе до ранно отпадане от училище с дългосрочни последици за засегнатите деца³⁰.

Намаляването на разходите, свързани със здравето, е засегнало правото на ползване от най-високия постижим стандарт на здравеопазване. В Гърция ЕК, ЕЦБ и МВФ изискаха публичните разходи за здраве да не надвишават 6% от БВП, с потенциално дългосрочно въздействие върху общественото здраве. Латвийските бюджетни съкращения в сектора на здравеопазването са подкопали наличието и достъпа до здравни грижи³¹. Заплащаните пряко от потребителите такси са се увеличили в много страни, въпреки доказателствата, че въвеждането на системи за доплащане за здравни услуги е свързано с намаляване на използването на здравните услуги и влошаване на здравните резултати за високорисковите пациенти и за тези с ниски доходи³². Отслабеното психично здраве, злоупотребата с наркотични вещества и самоубийствата са свързани с мерките за строги икономии³³. Неотдавнашните подобрения в продължителността на живота в региона са застрашени вследствие на кризата³⁴.

1.3. Граждански и политически права

Правата на участие в обществените дела и на прозрачност чрез предоставяне на своевременна, достъпна и актуална информация са пострадали в резултат от кризата. Много правителства бързо изготвиха политики за строги икономии, като при това заобикаляха редовните механизми за участие и за социален диалог под претекст за национална финансова неотложност. Изпълнителната власт често получаваше по-широки правомощия да приема мерки за строги икономии без консултации със законодателната власт, като по този начин застрашаваше утвърдените демократични проверки и уравновесявания. Приемането на демократични решения на национално равнище беше допълнително възпрепятствано от факта, че ограничаването на дефицита и други ключови фискални правила, създадени на междуправителствено равнище в Европа, определят нивата на разходите на много национални

²⁸ Доклад на специалния докладчик на ООН по правото на човека на безопасна питейна вода и канализация Catarina de Albuquerque от 11 юли 2013 г., A/HRC/24/44; Стокхолмски международен институт за водите (SIWI), „Глобалната финансова и икономическа криза и водният сектор“, 2009 г.

²⁹ ОИСР, *Поглед върху образованието, 2013 г.: показатели на ОИСР*, стр. 186.

³⁰ Доклад на комисаря за Испания, CommDH(2013)18, стр. 9-10. Доклад за Естония, CommDH(2013)12, стр. 4; Доклад за Португалия, CommDH(2012)22, стр. 6-7.

³¹ M. Karanikolos et al., “Financial crisis, austerity, and health in Europe”, *The Lancet*, 13 април 2013 г.; Доклад на независимия експерт на ООН по външния дълг Cephas Lumina, Допълнение – Мисия в Латвия, 27 май 2013 г., A/HRC.23/37Add.1.

³² N. Mas et al., “Los sistemas de copago en Europa, Estados Unidos y Canada: Implicancias para el caso español”, IESE Business School, University of Navarra, November 2011.

³³ СЗО, „Влияние на икономическата криза върху психичното здраве“, 2011 г.

³⁴ СЗО, „Доклад за здравето в Европа за 2012 г.“, стр. 8-10.

правителства при малко или никакво участие от страна на хората, които страдат от последиците от тези ограничения³⁵.

Тежестта на мерките за строги икономии заедно с честите липси на консултации със засегнатите хора предизвикаха мащабни демонстрации, особено в Испания, Португалия и Гърция. Бяха изразени опасения относно използването на прекомерна сила срещу демонстрантите и нарушаването на свободата на изразяване и на мирни събрания. Резките реакции срещу социалното недоволство могат да породят недоверие в демократичната система³⁶.

Мерките за строги икономии също застрашиха достъпа до правосъдие чрез отслабване на достъпността и функционирането на съдебната система³⁷. Между 2008 и 2010 г. бюджетите на съдебните системи бяха намалени редом с общото намаляване на публичните разходи в Хърватия, Босна и Херцеговина, Унгария, Сърбия, Естония, Литва и Латвия³⁸. Съдебните такси също са се увеличили в някои страни в отговор на кризата. В Естония, например, държавните такси за граждански и някои административни производства са увеличени между два и пет пъти през 2009 г.³⁹ През 2011 и 2012 г. правната помощ претърпя значителни съкращения в Германия, Ирландия и Обединеното кралство, което ограничи нейната достъпност до по-намален брой случаи⁴⁰.

Медийните свободи бяха засегнати в контекста на мерките за строги икономии, включително и в страни, в които свиването на бюджета беше най-значително⁴¹. Публичните и частните медии постраднаха от съкращения на персонала и заплатите, и закриване на обекти, включително, временно затваряне на гръцката обществена телевизия. Тези съкращения не само допринасят за влошаване на съществуващите проблеми, свързани с намаляване на медийното разнообразие, но и застрашават ефективното функциониране на един основен стълб на демокрацията. Засегната беше способността на журналистите да изпълняват своите основни роли на просветители и наблюдатели, като по този начин бяха ограничени свободата на изразяване и правото да бъдеш информиран.

1.4. Непропорционални въздействия върху групите с неравносгодно положение и маргинализираните групи хора

Макар и да е във все по-голяма степен защитена от закона в държавите-членки на Съвета на Европа, пълната и реална равнопоставеност на практика остава за всички огромно предизвикателство при наличието на системни пречки пред равенството, допълнително увеличавани от икономическата криза. Политическите отговори на кризата чрез ограничения изострят и без това растящи неравенства и вкоренени в обществото дискриминационни практики⁴². Хората, които са дискриминирани в икономическия, културния и социалния живот, често стоят далеч от вземането на политически решения и могат да не бъдат в състояние да изразят позицията си срещу въздействията на мерките за строги икономии върху техния живот. Жертвите на множествена и съчетана дискриминация са в особено голям риск.

³⁵ ПАСЕ, Резолюция 1888, „Кризата на демокрацията и ролята на държавата в днешна Европа“, 27 юни 2012 г.

³⁶ Доклад на комисаря за Испания, CommDH(2013)18, стр. 22-26. Amnesty International, „Полицейско насилие в Гърция: не просто „изолирани инциденти“, 2012 г.

³⁷ Доклад на специалния докладчик на ООН по въпросите на крайната бедност и правата на човека от 9 август 2012 г., A/67/278.

³⁸ ЕКИП, „Оценка на европейските съдебни системи за 2012 г.“, стр. 60; „Издание 2010“, стр. 46-47.

³⁹ Доклад на комисаря за Естония, CommDH(2013)12, стр. 10.

⁴⁰ АЕСОП, *Годишен доклад за 2012 г.*, стр. 243.

⁴¹ Freedom House, „Свободата на печата през 2013 г.: Глобално проучване на независимостта на медиите“.

⁴² ОИСР, „Оставаме разделени: защо неравенството продължава да нараства“, 2011 г.

Безработицата, дискриминационните и несигурни условия на труд и нарастващата ксенофобия засягат ежедневието на имигрантите и търсещите убежище. Вследствие на бюджетните съкращения се предоставят по-малко ресурси за приемане на лица, търсещи убежище, за програми за улесняване на социалната и икономическа интеграция на мигрантите, както и за правна помощ и достъп до социални и здравни услуги⁴³. Независимо че работниците мигранти плащат данъци, те се сблъскват с усилените препятствия пред достъпа до основни социални услуги. В Испания, например, мотивираните с икономии реформи доведоха до отказ на преди това гарантирания достъп до обществено здравеопазване за мигранти без документи⁴⁴, които по този начин остават изложени на повишени рискове за здравето, свързани с речесите.

Икономическата криза доведе до по-нататъшно влошаване на и без това трудното икономическо положение на много етнически малцинства, включително ромите. Ромите са особено изложени на дългосрочна безработица и съгласно последните данни, 70 до 90% от ромите в страните на проучването живеят в условия на тежки материални лишения⁴⁵. Антиромските настроения се подхранват от икономическата криза и по този начин правят непопулярни позитивните мерки за защита на ромите⁴⁶. Демокрациите в Европа също бяха сериозно застрашени от подема на нетолерантност, ксенофобия и расизъм, и от тревожните тенденции за екстремизъм, усилявани от тежкото икономическо положение⁴⁷. Много политици предпочетоха да отклонят обществения контрол върху тяхното поведение, като избираха за изкупителна жертва безсилните и обвиняваха жертвите – били те хора от етнически или религиозни малцинства, мигранти или търсещи убежище, роми или хора с ниски доходи. Расистките деяния също така твърде често предизвикваха само слаба реакция на държавите⁴⁸.

Структурните неравенства и различия, засягащи ползването на правата на човека от жените, бяха задълбочени от кумулативното въздействие на редица мерки за строги икономии, особено що се отнася до правото на достойна работа и на подходящ стандарт на живот⁴⁹. През 2011 г. жените бяха изправени пред по-голям риск от бедност, отколкото мъжете в ЕС, при съответни проценти от 25,2% и 23%⁵⁰. Съкращенията на работни места в публичния сектор, на пенсиите и услугите, включително на детски, родителски и семейни обезщетения, здравни грижи и услуги за жертвите на насилие, и правна помощ, засягат в частност жените. Бяха направени съкращения и в програми за равенство между половете⁵¹. Жените, които са основните полагащи грижи в семейството, са поели до голяма степен непризнатата тежест на грижите, например, за хора с увреждания и за деца, които стават все по-трудни поради намаляването на персонала и на финансовата подкрепа от държавите, и налагането на по-строги условия за получаване на обезщетения. Докато правителствата се отдалечават от социалната закрила, а

⁴³ ОИСР, „Установяване: Показатели на ОКСП за интеграция на имигрантите за 2012 г.“; ЕК, „Включване на млади мигранти“, изследователска бележка 6/2012; ЦИСП, „Mauled by the Celtic Tiger: Human rights in Ireland's economic meltdown“, февруари 2012 г. Доклад на комисаря за Гърция, CommDH(2013)6.

⁴⁴ „Неотложни мерки за гарантиране на устойчивост на националната здравна система и подобряване на качеството и сигурността на заемите“, испански Кралски указ 16/2012.

⁴⁵ Европейска обсерватория по заетостта, „Преглед: дългосрочната безработица през 2012 г.“; АЕСОП, *Положението на ромите в 11 държави-членки на ЕС: поглед върху резултатите*, 2012 г.

⁴⁶ Доклад на комисаря за Португалия, CommDH(2012)22.

⁴⁷ Доклад на специалния докладчик на ООН по въпросите на расизма Mutuma Ruteere от 29 май 2012 г., A/HRC/20/38; АЕСОП, „Доклад 6 по данните от EU-MIDIS: Малцинствата като жертви на престъпления“, 2012 г.

⁴⁸ Коментар на комисаря по правата на човека, „Европа трябва да се бори с расисткия екстремизъм и да подкрепя правата на човека“, 13 май 2013 г.; Доклад на комисаря за Гърция, CommDH(2013)6.

⁴⁹ Доклад на Върховния комисар на ООН по правата на човека относно въздействието на мерките за строги икономии върху икономическите, социалните и културните права, 7 май 2013 г., E/2013/82.

⁵⁰ Евростат „Основни показатели 2005-2012 г.“.

⁵¹ ЕК, „Жените и мъжете в кризата“, изследователска бележка 4/2012; Европейско женско лоби, „Цената на мерките за строги икономии“, 2012 г.; J. Butterworth and J. Burton, „Equality, Human Rights and the Public Service Spending Cuts: Do UK Welfare Cuts Violate the Equal Rights to Social Security“, *The Equal Rights Review*, Vol. 11, 2013.

икономиката на некомпенсираниите грижи расте, способността на жените да участват на равни начала в обществения и в икономическия живот намалява⁵².

Детската бедност и безработицата сред младите хора са сериозни проблеми, които вероятно ще имат дългосрочни последици. В много страни детската бедност се е увеличила дори по-рязко, отколкото равнищата на бедност сред населението като цяло. Мерките за строги икономии, свързани с детските и семейни обезщетения, генерализираната безработица и увеличаването на цените на хранителните продукти са основните въпроси, засягащи благосъстоянието на децата. Отпадането от училище, детският труд и домашното насилие дават още поводи за тревога⁵³. Връзката между спираловидно нарастващата безработица сред младите хора под 25 години и кризисните години е безспорна. Повече от половината от всички млади хора в Испания, Португалия и Гърция са официално безработни, като в това отношение не се очаква особено подобрене до 2016 г. Процентът на младите хора, които не са ангажирани с трудова дейност, образование или обучение (NEET), се е увеличил с около 1% в целия регион от 2008 г. и с 4% и 6% в Испания и в Гърция, с тежки и трайно „белязващи“ последици за тези млади хора⁵⁴.

Докато Европа като цяло застарява, а младите хора се сблъскват с все по-негостоприемен пазар на труда, солидарността между поколенията е по-важна от всякога. Мерките за строги икономии засягат, обаче, и по-възрастни хора. Дискриминацията и заклеймяването на пазара на труда на основата на възраст, непропорционалните съкращения на пенсии, наличието и адекватността на услуги за дългосрочни грижи и лошото третиране на възрастни хора са сред основните проблеми. По-възрастните жени са особено уязвими от последиците от кризата, тъй като техните доходи/пенсия често са значително по-ниски от тези на мъжете в резултат от кумулативна дискриминация⁵⁵.

Хората с увреждания бяха силно засегнати от безработицата и мерките за строги икономии, които ограничиха достъпа им до лични асистенти и разумни удобства. От началото на икономическата криза насам участието на лица с увреждания на пазара на труда в Европа е намаляло. Има също доказателства, че бюджетите за строги икономии са ограничили достъпа на хора с увреждания до живот в общността, образование, първични медицински грижи и подпомагане, като така са създали пречки пред излизането им от институциите⁵⁶.

Кризата оказва вредно въздействие и върху състоянието на други групи в неравностойно положение, макар документацията в целия регион да е по-ограничена. Например, някои неправителствени групи са докладвали, че човешките права на лесбийки, хомосексуалисти,

⁵² Oxfam International и Европейско женско лоби, „Невидима криза? Бедността сред жените и социалното изключване в Европейския съюз по време на рецесия“, март 2010 г.; J. Lethbridge, „Impact of the Global Economic Crisis and Austerity Measures on Women“, Public Services International, 2012.

⁵³ УНИЦЕФ, „Възстановяване за всички: преосмисляне на социално-икономическите политики за деца и социално слаби семейства“, 2012 г.; Eurochild, „Проучване на последиците от икономическата и финансовата криза за децата и младите хора“, 9 октомври 2009 г., и доклади, януари 2011 г. и декември 2012 г.; ЕК, „Материалните лишения сред децата“, изследователска бележка 7/2011; Доклад на комисаря за Португалия, CommDH(2012)22; Доклад за Естония, CommDH(2013)12; Доклад за Испания, CommDH(2013)18.

⁵⁴ МОТ, „Глобални тенденции за заетост на младежта за 2013 г. - едно поколение в риск“, и „Световни тенденции в заетостта за 2013 г. - Възстановяване от втори спад на работните места“, ПАСЕ, Резолюция 1885, „Пожертваното младо поколение: социални, икономически и политически последици от финансовата криза“, 26 юни 2012 г.

⁵⁵ ПАСЕ, Комисия по социални въпроси, здравеопазване и устойчиво развитие (докладчик Denis Jacquat), „Достойни пенсии за всички“, работен документ от 9 април 2012 г., док. 12896; Доклад на комисаря за Португалия, CommDH(2012)22; Доклад за Естония, CommDH(2013)12; Доклад на Върховния комисар на ООН по правата на човека относно правата на човека на възрастните хора, 20 април 2012 г., E/2012/51.

⁵⁶ Европейски център на фондациите, Европейски консорциум на фондациите за правата на човека и на хората с увреждания, „Оценяване на въздействието на плановете на европейските правителства за строги икономии върху правата на хората с увреждания, ключови констатации“, октомври 2012 г., Доклад на комисаря за Естония, CommDH(2013)12; Доклад за Испания, CommDH(2013)18.

бисексуални и трансгендерни хора са били сериозно засегнати от мерките за строги икономии, особено по отношение на достъпа до здравни грижи и услуги⁵⁷.

1.5. Взаимозависимост на правата на човека и междупоколенчески последици от мерките за строги икономии

Правата на човека са неделими, взаимозависими и взаимосвързани. Засяганията на икономическите, социални, културни, граждански и политически права са тясно свързани помежду си и имат съчетани въздействия върху хората. Нарушенията на упражняването на икономически, социални и културни права също оказват влияние върху упражняването на граждански и политически права. Например, бездомността и животът в институции могат лесно да доведат до нарушаване на правото на личен и семеен живот. Бедността може да се превърне в сериозна пречка за упражняване на широк спектър от права на човека.

Нарушенията на правата на човека, свързани с мерките за строги икономии, могат да имат дългосрочни и междупоколенчески въздействия. Изгубването на достойна работа без съществуваща ефективна програма за социална закрила може бързо да доведе до изгонване от жилището и бездомност, и в крайна сметка, до влошаване на здравето и дори до смърт⁵⁸. Деца, изложени на бедност и недохранване в семействата си, могат да страдат от забавен физически растеж и трайни социални и здравни последици в зряла възраст. Освен това съществува риск от потискане на техните образователни постижения, което пречи на потенциала им на личности в обществото. Все по-голям брой деца отпадат от училище, за търсят работа и да издържат семействата си, като по този начин рискуват неуспехи в образователните си постижения за цял живот. Това създава условия за несигурност на заетостта в съчетание с повторна поява на детския труд и експлоатацията⁵⁹. В резултат на това Европа рискува да създаде едно „изгубено поколение“ от разочаровани млади хора с потенциално сериозни последици за солидарността между поколенията, социалното сближаване и дългосрочната политическа стабилност⁶⁰.

1.6. Въздействие върху държавния капацитет и системата за защита на правата на човека

Избраната политики на строги икономии и фискална консолидация произведе своите системни последици за държавния капацитет и системата за защита на правата на човека. Именно правителствата на първо място носят задълженията във връзка с правата на човека, поради което тяхната ефективност и компетентност са от първостепенно значение за гарантиране на зачитането на правата на човека на всички. И все пак, налице са все по-тревожни признаци, че възможностите на държавата да защитава и реализира правата на човека, както и да изпълнява други държавни функции по време на криза, са засегнати от последователните планове за фискална консолидация⁶¹.

⁵⁷ Вж. например Съвместно подаден документ от гражданското общество до КИСКП относно Испания, май 2012 г., стр.14.

⁵⁸ George Kaplan, “Economic crises: Some thoughts on why, when and where they (might) matter for health—A tale of three countries”, *Social Science and Medicines*, 74, (2012) pp. 643-646.

⁵⁹ Save the Children, „Храна за размисъл: Справяне с недохранването при децата за отключване на потенциала и повишаване на просперитета“, 2013 г.; Доклад на комисаря за Португалия, CommDH(2012)22; Доклад за Испания, CommDH(2013)18.

⁶⁰ ПАСЕ, Резолюция 1885 (2012).

⁶¹ ПАСЕ, Резолюция 1888 (2012).

В много страни съкращенията на бюджета бяха насочени към държавните институции и държавните служители на централно и общинско равнище, което в някои случаи би могло сериозно да отслаби способността на държавата да изпълнява ефективно своите функции. Мерките за строги икономии породиха сериозни последици за местните и регионални власти, които носят ключови отговорности за осигуряването на благополучие и на социално-осигурителни програми за своите общности. Някои страни се противопоставиха на съкращаването на финансирането на местните власти, но страни като Сърбия, България и Великобритания намалиха местните субсидии. Местното управление, което по-рано можеше да предпазва хората от най-лошите последици от първата вълна на кризата, беше изправено пред сериозни ограничения на местните ресурси вследствие на намаленото финансиране от страна на правителството, разчитане на нестабилни данъчни приходи и увеличено търсене на публични услуги от хора, които вече не са в състояние да се справят сами⁶².

Системата за защита на правата на човека и инфраструктурата за вътрешна отчетност се сблъскаха с трудности в много страни в резултат на мерките за строги икономии. Достъпът до правосъдие беше отслабен вследствие на съкращенията във финансирането на съдебната система и правната помощ. Много национални структури за правата на човека (разгледани в глава 4) бяха изправени пред непропорционални съкращения или сливания. Някои от тях изчезнаха напълно. Неправителственият сектор, който често действа като основен доставчик на социални услуги по време на проблеми с държавния капацитет, също беше засегнат от намаленото публично финансиране.

⁶² ПАСЕ, Резолюция 1886, „Влиянието на икономическата криза върху местните и регионалните власти в Европа“, 26 юни 2012 г.; Съвет на Европа, „Местно самоуправление в критични времена: Политики за кризи, възстановяване и устойчиво бъдеще“, 2011 г.

2. Стандарти за правата на човека и съдебна практика във връзка с мерките за строги икономии

Икономическата политика представлява упражняване на държавна власт и като такава е предмет на норми, стандарти и процедурни принципи свързани с правата на човека. Както е утвърдено в международното право по правата на човека, гражданските, политическите, икономическите, социалните и културните права не могат да бъдат жертвани във времена на икономически затруднения, тъй като са от съществено значение за устойчиво и приобщаващо възстановяване. Тази глава представя най-релевантните международни и регионални стандарти за правата на човека по време на икономическа рецесия на основата на съответната международна и национална съдебна практика. След като международните и европейски организации за наблюдение на правата на човека и националните съдилища започнаха да обръщат по-голямо внимание на въздействията на кризата, тези релевантни стандарти и свързаните с тях критерии бяха допълнително развити, за да отговорят на днешните икономически условия. Това е особено вярно за задълженията на държавите за защита на икономическите и социални права, избягването на по-нататъшно засягане и регрес на тези права и предотвратяването на прекомерни въздействия на мерките за строги икономии върху отделни категории от населението.

2.1. Правата на човека като правни императиви и цели на политиката от по-висок порядък

Както Съветът на ООН по правата на човека подчерта по време на своята специална сесия през 2009 г., „глобалните икономически и финансови кризи не намаляват отговорността на националните органи и на международната общност за реализацията на правата на човека“⁶³. По подобен начин през 2009 г. Европейският комитет по социалните права заяви, че „икономическата криза не трябва да има като последица намаляване на защитата на правата, признати от [Европейската социална] харта. Следователно, правителствата са длъжни да вземат всички необходими мерки за ефективно гарантиране на правата по Хартата в период, в който бенефициерите имат най-голяма нужда от защита“⁶⁴. През 2012 г. Съветът на ООН по правата на човека приветства нов набор от Ръководни принципи за външния дълг и правата на човека, в който се постановява, че правителствата са задължени да гарантират върховенството на правата на човека, когато вземат решения за кредитиране и заемане⁶⁵. По същия начин ЕКСП ясно изтъкна във връзка с ангажиментите, поети от Гърция пред Тройката, че „както при изготвянето на въпросния текст, така и при прилагането му в националното им право, държавите-членки... следва да отчитат в пълна степен ангажиментите, които са поели с ратифицирането на Европейската социална харта“⁶⁶. От това следва, че държавите носят основната тежест на доказване, че всички предложени мерки за икономии са в съответствие с постоянните им задължения в областта на правата на човека.

Неотдавнашната национална съдебна практика в Латвия, Португалия и Литва илюстрира нормативното върховенство на конституционно защитените принципи на правата на човека над необоснованите бюджетни мерки. В Латвия Конституционният съд прие, че международните разпоредби относно заеми, предвидени в споразуменията с МВФ/ЕК/ЕЦБ, не могат да бъдат аргумент за ограничаване на конституционно закрепените задължения по

⁶³ Резолюция на Съвета по правата на човека S-10/1 „Въздействието на световната икономическа и финансова криза върху всеобщото прилагане и ефективното упражняване на правата на човека“, параграф 5.

⁶⁴ ЕКСП, *Заключения*, 2009 г., том I, параграф 17.

⁶⁵ Доклад на независимия експерт на ООН по външния дълг Cephas Lumina, 10 април 2011 г., A/HRC/20/23.

⁶⁶ ЕКСП, *Общогръцка федерация на пенсионерите от публичната корпорация за електроснабдяване (POS-DEI) с/у Гърция*, жалба № 79/2012, решение по същество от 7 декември 2012 г., параграф 47.

правата на човека за гарантиране на адекватно социално осигуряване. При сключването на такива споразумения трябва да бъдат вземани под внимание както социалните последици от намаляването на пенсиите, така и взимането на по-малко рестриктивни алтернативи⁶⁷. В Португалия Конституционният съд обяви намаляването на бюджетните средства за социални обезщетения за противоконституционно и разпореди реституционни мерки за възстановяване⁶⁸. Литовският Конституционен съд определи специални строги критерии за оценка кога социалните права могат да бъдат ограничавани по време на икономическа криза⁶⁹.

2.2. Норми за икономически, социални и културни права в периоди на мерки за строги икономии

Съгласно международното и европейското право за правата на човека държавите-членки на Съвета на Европа са задължени да зачитат, защитават и изпълняват икономическите, социални и културни права както по време икономически растеж, така и по време на стагнация⁷⁰. Международният пакт за икономически, социални и културни права, ревизираната Европейска социална харта, Европейският кодекс за социално осигуряване и различните конвенции на МОТ са измежду основните инструменти. Докато Европейската конвенция за правата на човека (ЕСПЧ) е предимно пакт за граждански и политически права, Европейският съд по правата на човека също установи нарушения на Конвенцията, например, във връзка с правата, свързани със социалното благоденствие, здравните услуги и жилищното настаняване.

Въпреки че пълното осъществяване на икономическите, социални и културни (ИСК) права може да се постигне само постепенно и с течение на времето, съответните стандарти налагат задължения с незабавно действие, *inter alia*, недопускане на дискриминация (разгледано в точка 2.5.) и минимални основни задължения. Това означава, че държавите имат пряко и непосредствено задължение „да осигуряват всеобщото удовлетворяване на, поне минимални основни равнища“ на икономическите и социални права“ независимо от своето равнище на икономическо развитие или ресурсна база⁷¹. Във времена на недостиг на ресурси правителствата трябва съзнателно да приоритизират – с оглед на начина, по който събират приходите и разпределят публичните ресурси – постигането на минималното основно съдържание на правата, необходимо за гарантиране на човешкото достойнство⁷².

Комитетът на ООН за икономически, социални и културни права (КИСКП), Европейският комитет по социалните права и националната съдебна практика в редица страни са развили съдържанието на това минимално основно изискване във връзка с ИСК права. ЕКСП ясно посочи, че макар намаляването на финансирането за националната система за социално осигуряване *ipso facto* не е нарушение на Европейската социална харта, Европейския кодекс за социално осигуряване или Международната трудова конвенция № 102 относно минималните стандарти за социално осигуряване, е необходимо да се осигури минимално задоволително равнище за всички хора по всяко време, така че да могат ефективно да се ползват от правото на социално осигуряване⁷³. Доходите от пенсии за по-възрастните хора, например, не трябва да бъдат по-ниски от прага на бедност, определен като 50% от средния доход във всяка страна. Комитетът на министрите на Съвета на Европа също обясни, че ако обезщетенията от

⁶⁷ Конституционен съд на Латвия, дело № 2009-43-01, решение от 21 декември 2009 г.

⁶⁸ Конституционен съд на Португалия, решение № 187/13 от 5 април 2013 г.

⁶⁹ Конституционен съд на Литва, решение от 20 април 2010 г. и определение от 6 февруари 2012 г.

⁷⁰ „Насоки от Маастрихт във връзка с нарушенията на икономическите, социални и културни права“.

⁷¹ КИСКП, Общ коментар № 3, параграфи 5 и 10.

⁷² КИСКП, Общи коментари № 3, параграф 12, № 12, параграф 28 и № 14, параграф 18; Декларация относно разпределението на ресурсите, Е/С.12/ 2007/1, параграфи 4 и 6.

⁷³ ЕКСП, Съюз на пенсионерите от електрическите железници Атина-Пирея (ISAP) с/у Гърция, жалба № 78/2012, решение по същество от 7 декември 2012 г., параграф 65.

социалното осигуряване на практика са под прага на бедността, то страните няма да са изпълнили своите задължения в рамките на Европейския кодекс за социално осигуряване⁷⁴.

Минималните основни равнища на правото на труд и правата на работното място са определени в практиката на ЕКСП и трудовите стандарти на МОТ. Минималният стандарт за правото на справедливо възнаграждение, например, се определя от ЕКСП при праг от 60% от средната за страната работна заплата, или както е определено в колективното трудово договаряне⁷⁵. На национално равнище, при преглед на конституционосъобразността на закона за държавния бюджет за 2013 г. португалският Конституционен съд установи гаранция за „право на минимален доход за издръжка“ и констатира, че тя не е осигурена от държавата, когато същата приема намаляване на бюджета за обезщетения за болест и за безработица⁷⁶.

Всяко неспазване на минималните основни задължения се приема за нарушение *prima facie*, освен ако държавата не докаже, че „са положени всички усилия за използване на всички налични ресурси в опит да се удовлетворят приоритетно тези минимални задължения“⁷⁷. Прагът на социална защита, основан на правата на човека, който защитава всеобщата достъпност на основни равнища на социални услуги, доходи, здравни услуги, храна и жилище, във все по-голяма степен се признава от органите на МОТ и органите по правата на човека за политическо изражение на задължението за осигуряване на реализацията на минимално основно равнище на ИСК права⁷⁸.

Правителствата имат също задължението да мобилизират максимално наличните ресурси, необходими за реализиране на ИСК права. Наличието на ресурси препраща не само към ресурсите, управлявани в момента от дадена държава, но и към ресурси, които биха могли да бъдат разумно и справедливо мобилизирани. В зависимост от националните обстоятелства, събирането на тези ресурси за инвестирането им в областта на ИСК права обикновено включва преразпределение на наличните ресурси, генериране на ресурси чрез фискални и данъчни реформи, парична политика и финансово регулиране, финансиране на дефицита, реструктуриране на дълга и помощ за развитие⁷⁹. Като подчертава необходимостта да се разгледат всички алтернативи за финансиране, за да се предотврати влошаването на икономическите и социалните права, КИСКП е заявил, че всякакви предложени мерки за икономии могат да бъдат въведени едва след изчерпване на всички възможни алтернативи, включително корекции в данъчната политика⁸⁰. Задължението за международно сътрудничество и помощ, установено в член 2, параграф 1 и член 11, параграф 1 от МПИСКП предполага, че държавите трябва да си сътрудничат и да не подронват усилията на другите страни за максимална мобилизация на наличните ресурси за изпълнение на ИСК права чрез, например, увеличено сътрудничество за борба с данъчните измами.

Забраната на регресивни мерки има особено голямо значение в рамките на дебата по мерките за строги икономии. Както бе посочено по-горе, от държавите не се очаква да реализират

⁷⁴ Комитет на министрите на Съвета на Европа, „Резолюция CM/ResCSS(2012)8 от 12 септември 2012 г. относно прилагането на Европейския кодекс за социално осигуряване и на протокола към него от страна на Гърция“.

⁷⁵ ЕКСП, Заключение XIV-2, Декларация за тълкуване на член 4.1, стр. 50-52.

⁷⁶ Конституционен съд на Португалия, решение № 187/13 от 5 април 2013 г.

⁷⁷ КИСКП, Общ коментар № 3, параграф 10.

⁷⁸ МОТ, Препоръка относно националните прагове на социална защита, № 202, 2012; „Доклад на Службата на Върховния комисар на ООН по правата на човека по въздействието на световната икономическа и финансова криза върху реализирането на всички права на човека и възможни действия за неговото облекчаване“, 18 февруари 2010 г., A/HRC/13/38, параграфи 21 и 25.

⁷⁹ R. Balakrishnan, D. Elson, J. Heintz, N. Lusiani, *Maximum Available Resources & Human Rights: Analytical Report*, Center for Women's Global Leadership, Rutgers University, 2011.

⁸⁰ КИСКП, „Писмо от името на Комитета за икономически, социални и културни права до всички държави-страни по МПИСКП относно защитата на правата в контекста на икономическата и финансова криза“, 16 май 2012 г.; Доклад на Върховния комисар на ООН по правата на човека относно въздействието на мерките за строги икономии върху икономическите, социални и културни права, 2013 г., E/2013/82.

незабавно всички икономически и социални права, а да напредват възможно най-бързо към постигането на тази цел чрез реализиране на правата с течение на времето посредством измерим напредък. Логичното следствие от това задължение за постепенна реализация е необходимостта правителствата да предотвратят регрес в реализацията на ИСК права, дори във времена на тежки ограничения на ресурсите, като например, икономически рецесии. Действия или бездействия, които водят до влошаване на ползването от ИСК права, независимо дали чрез *de jure* отслабена правна защита или *de facto* материални съкращения в социалните услуги, могат да бъдат въведени само след „най-внимателно разглеждане“ на всички алтернативи и „ще трябва да бъдат напълно обосновани с оглед на съвкупността от правата, предвидени в Пакта и в контекста на пълно използване на максимално наличните ресурси“⁸¹.

Макар законодателната и изпълнителна власт да разполагат с голяма свобода на действие, необходимо е предположенията за недостиг на финансиране да бъдат добре анализирани, наблюдавани и проверявани за основателност, а не просто приемани като даденост. На основата на все по-обхватната национална съдебна практика и авторитетни тълкувания от международни организации започна да се разработва по-задълбочен набор от оперативни условия и нормативни критерии за преценка дали поведението на държавите води до неразумен регрес в областта на ИСК права⁸². През май 2012 г. КИСКП предложи може би най-ясната формулировка на забраната за регрес. КИСКП установи следните критерии за оценка дали мерките за строги икономии или за фискални корекции ще се приемат за разумни и обосновани, и по този начин, съвместими с МПИСКП:

- a. политиката е временна мярка, която обхваща само периода на кризата;
- б. политиката е необходима и пропорционална, в смисъл, че приемането на всякаква друга политика или бездействието биха били по-пагубни за икономическите, социални и културни права;
- в. политиката не е дискриминационна и обхваща всички възможни мерки, включително данъчни, за подкрепа на социалните трансфери и намаляване на неравенствата, които могат да се развият в условията на криза, и за гарантиране, че правата на хората в неравностойно положение и маргинализираните лица и групи не са непропорционално засегнати; и
- г. политиката определя минималното същностно съдържание на правата или праг на социална закрила, определен от Международната организация на труда, а също така, гарантира защитата на това основно съдържание по всяко време⁸³.

Основните задължения на държавите са по отношение на титулярите на права в рамките на тяхната собствена юрисдикция. Независимо от това, правителствата също имат задължението да си сътрудничат и да си помагат в реализацията на икономическите и социални права, както е предвидено в МПИСКП, Конвенцията за правата на хората с увреждания (КПХУ) и Конвенцията за правата на детето (КПД), и преутвърдено от различни структури по конвенциите. Това задължение за международно сътрудничество и помощ предполага, че държавите-членки на Съвета на Европа могат да носят отговорност за съответни нарушения на правата на човека, ако тяхното поведение – било то индивидуално или чрез политики за кредитиране, чрез споразумения за финансово управление, като например, Договора на ЕС за

⁸¹ КИСКП, Общ коментар № 3, параграфи 9-12.

⁸² International Commission of Jurists, *Courts and the Legal Enforcement of Economic, Social and Cultural Rights: Comparative experiences of justiciability*, 2008; С. Courtis, *Ni un paso atrás: la prohibición de regresividad en material de derechos sociales*, Editores de Puerto s.r.l., 2006; КИСКП, Общ коментар № 19, параграф 42.

⁸³ КИСКП, „Отворено писмо до държавите-страни относно защитата на правата в контекста на икономическата криза“, 16 май 2012 г.

стабилност, координация и управление, чрез регионални институции като Европейския съюз или чрез международни финансови институции като МВФ – предвидимо уврежда способността на други правителства да защитават и да реализират икономическите и социални права за всички⁸⁴. Европейският съд по правата на човека ясно е посочил, че държавите могат да прехвърлят своите компетенции на международните организации „при условие, че правата по Конвенцията продължават да бъдат осигурявани. Ето защо отговорността на държавите-членки продължава дори и след такова прехвърляне“⁸⁵.

Европейският съюз е поел ангажимент към основните ценности на „зачитане на човешкото достойнство, на свободата, демокрацията, равенството, правовата държава, както и на зачитането на правата на човека, включително правата на лицата, които принадлежат към малцинства“⁸⁶. Хартата на основните права на Европейския съюз също предвижда правно обвързващи норми за прилагането на правото и политиките на ЕС в областта на ИСК права. Бъдещото присъединяване на Европейския съюз към ЕКПЧ е положителен пример за регионален орган, който признава задълженията си по правата на човека и избира да подчини своето поведение на юрисдикцията на Европейския съд по правата на човека.

2.3. Граждански и политически права

Международните и европейски инструменти в областта на гражданските и политически права също са от значение за наблюдението на последиците от мерките за строги икономии. Недискриминационният достъп до правосъдие и до средства за правна защита, гарантиран от МПГПП и от ЕКПЧ, е от съществено значение за уязвимите групи хора. По силата на членове 6 и 13 от ЕКПЧ държавата има позитивно задължение да поддържа функционирането на съдебната система и да осигурява ефективен достъп до независимо правосъдие, като при определени обстоятелства предоставя безплатна правна помощ⁸⁷. Правото на зачитане на личния и семейния живот (член 8 от ЕКПЧ) показва взаимозависимостта между гражданските и политически права и ИСК права. Нарушаването на правото на жилище, което е основен повод за загриженост във връзка с мерките за строги икономии, също може да нарушава правото на личен и семеен живот⁸⁸.

Свободите на сдружаване, на изразяване и на мирно събиране са изрично защитени по силата на международното и европейско право за правата на човека⁸⁹ и подкрепят активното гражданско общество и медиите, включително тяхната критична ангажираност срещу мерките за строги икономии. Всички ограничения на тези права трябва да са предвидени от закона, да са необходими в едно демократично общество и да са пропорционални, като се приемат по-малко ограничителните мерки, необходими за постигане на законната цел. Несъразмерното използване на сила от правоприлагащите органи в контекста на демонстрации срещу мерките за строги икономии може да доведе до нарушаване на свободата на изразяване и на събиране⁹⁰. Тези права също се пресичат с правата на информация и на участие в управлението на обществените дела.

⁸⁴ Съдържанието на задължението за международно сътрудничество и помощ във връзка с конкретни права е доразвито, освен другаде, в КИСКП, Общи бележки №№ 11, 12, 14, 15, 18 и 19. Вж. също Принципи от Маастрихт относно извънтериториалните задължения на държавите в областта на икономическите, социални и културни права, член 31.

⁸⁵ *Matthews c/y Обединеното кралство*, жалба № 24833/94, решение от 18 февруари 1999 г., параграф 32; *Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi c/y Ирландия*, жалба № 45036/98, решение от 30 юни 2005 г.

⁸⁶ Договор за Европейския съюз, член 2.

⁸⁷ *Airey c/y Ирландия*, жалба № 6289/73, решение от 9 октомври 1979 г.; *Laskowska c/y Полша*, жалба № 77765/01, решение от 13 март 2007 г.

⁸⁸ Вж., например, *Moldovan и др. c/y Румъния*, жалби №№ 41138/98 и 64320/01, решение № 2 от 12 юли 2005 г.

⁸⁹ МПГПП, членове 19, 21 и 22, и ЕСПЧ, членове 10 и 11.

⁹⁰ Доклад за Испания, CommDH(2013)18, стр. 22-26.

Абсолютната забрана за нечовешко и унизително отношение (член 3 от ЕКПЧ) може да бъде приложима и в случаи на изключително тежки трудности, несъвместими с човешкото достойнство. Съдът е посочил, че недостатъчният размер на пенсията и на други социални помощи може да повдигне въпрос по член 3 от ЕКПЧ⁹¹. Същевременно, Съдът все още не е констатирал пряко нарушение по тази разпоредба по отношение на липсата на социална закрила. Необходимо е също така да се провери дали всички мерки за строги икономии, които засягат условията в затворите и задържането, не достигат до степента на нечовешко и унизително отношение съгласно ЕКПЧ или съгласно Европейската конвенция за предотвратяване на изтезанията и нечовешкото или унизително отношение или наказание.

2.4. Право на прозрачност, участие и отчетност

Процедурните принципи на правата на човека, особено тези за прозрачност, участие, отчетност и ефективни правни средства за защита, дават насоки за начина, по който държавните служители трябва да осъществяват процеса на реализиране на икономическата политика от проектирането ѝ до изпълнението и мониторинга им⁹². Правото на участие на обществеността, защитено по-специално от МПГПП (член 25) и КПХУ (член 29), надхвърля рамките на чисто изборителните права и обхваща задължения за активно включване на засегнатите от социалната и икономическа политика хора в значими механизми за участие, така че решенията да се основават на широк национален диалог, а не на тесни частни интереси⁹³. Така прозрачността се изисква във всички етапи от цикъла на политиката, за да могат хората да упражняват правото си по МПГПП (член 19) и ЕКПЧ (член 10) на достъпна, подходяща и навременна информация за политики, които ще засегнат живота им⁹⁴.

През 2012 г. Парламентарната асамблея на Съвета на Европа призова държавите-членки „да помислят как такива процеси могат да бъдат направени по-демократични в бъдеще, също с оглед на реализирането на бъдещата икономическа политика на европейско равнище, а междуременно, да действат с най-голяма прозрачност при вземането на каквито и да било трайни решения, които имат голямо отражение върху националните икономики и върху живота на хората“⁹⁵. В неотдавнашни решения във връзка с колективни жалби по пенсионни права от Гърция ЕКСП подчерта, че правителството не е осъществило минималното равнище на проучване и анализ на последиците на мерките за строги икономии, нито е оценило по значим начин пълното им въздействие върху уязвимите групи в обществото в консултация със заинтересованите организации⁹⁶. Задължението за консултации със заинтересованите страни се прилага и по отношение на институциите на ЕС съгласно член 11, параграфи 2 и 3 от Договора за Европейския съюз, който гласи, че „[в ЕС] Институциите поддържат открит, прозрачен и редовен диалог с представителните организации и гражданското общество. С цел да осигури съгласуваност и прозрачност на дейността на Съюза, Европейската комисия провежда широки консултации със заинтересованите страни.“⁹⁷

⁹¹ *Larioshina c/y Русия*, жалба № 56869/00, решение от 23 април 2002 г.

⁹² Доклад на независимия експерт на ООН по въпросите на крайната бедност и правата на човека Magdalena Sepúlveda Carmona от 17 март 2011 г., A/HRC/17/34, параграфи 25-28.

⁹³ Вж. също Декларация на ООН за правото на развитие; Принципи от Лимбург за прилагане на Международния пакт за икономически, социални и културни права, 1986 г.

⁹⁴ Подсилени от Съда в *Társaság a Szabadságjogokért c/y Унгария*, жалба № 37374/05, решение от 14 април 2009 г., параграф 35.

⁹⁵ ПАСЕ, Резолюция 1884 (2012).

⁹⁶ ЕКСП, *Общогръцка федерация на пенсионерите от публичната корпорация за електроснабдяване (POS-DEI) c/y Гърция*, жалба № 79/2012, решение по същество от 7 декември 2012 г., параграфи 75-77.

⁹⁷ Вж. също D. O'Donovan, "The Insulation of Austerity: The Charter of Fundamental Rights and European Union Institutions", *Human Rights Ireland*, 16 май 2013 г.

С оглед на правата на човека е особено важно упражняването на властта да се регулира чрез предоставяне на гаранции, че заемащите тези властови позиции отговарят за действията си, отговорни са и в крайна сметка се отчитат пред хората, които са засегнати от тяхното поведение. Държавите са длъжни да се отчитат и да гарантират ефективни правни средства за защита и обезщетение за нарушения на правата на човека чрез достъпни и ефективни механизми (например, съдебни форуми, политически институции, административни органи или други квази- и извънсъдебни механизми). Отчетността не само се прилага за минали действия, но може и да изпълнява важна превантивна функция, като гарантира, че служителите на държавни и частни агенции съобразяват своето поведение със съответните си отговорности по правата на човека и се ангажират в диалог с титулярите на права за предотвратяване на вредните политики⁹⁸.

2.5. Равенство, недопускане на дискриминация и позитивни мерки

Взаимно укрепващите се принципи на равенство и недопускане на дискриминация са в основата на задълженията по правата на човека на държавите-членки на Съвета на Европа, и преминават през всеки от описаните по-горе инструменти. Ефективното упражняване на правата на човека по дефиниция трябва да бъде защитено за всички хора, без разграничения на основа на социален пол или пол, расов или етнически произход, увреждания, сексуална ориентация, полова идентичност, възраст, религия или убеждения, или социално-икономическо положение. За да се елиминира на практика дискриминацията, всички хора трябва да имат ефективен достъп до своите права. Правителствата имат задължението да гарантират реално и ефективно равенство, като приемат в социалната и икономическа сфера конкретни позитивни мерки, които ограничават постепенно и в крайна сметка, елиминират фактическата и системната дискриминация⁹⁹.

В сферата на социалните права „незабавното и многопластово задължение“ за недопускане на дискриминация и за равенство съгласно МПИСКП¹⁰⁰ изисква от държавите да премахнат *de jure* и *de facto* дискриминацията при упражняването на социалните права, независимо дали тя се проявява в резултат на умишлен политически избор или като непреднамерено действие. Предвид наличието на структурни пречки пред еднаквата закрила от закона и равния достъп до социално-икономически права, са необходими конкретни, съзнателни и целенасочени мерки за премахване на дискриминацията при упражняването на правото на здравни грижи, жилищно настаняване, достойни условия на труд, социално осигуряване и други ИСК права¹⁰¹. С други думи, държавите трябва да установят кой се ползва от конкретните политики и активно да се стремят да променят съществуващите практики на дискриминация и неравенство, като предприемат положителни стъпки за гарантиране на реална равнопоставеност при упражняването на правата.

КИСКП признава, че икономическото и социално положение на лицата, или техния социално-икономическият статус, са сред забранените основания за дискриминация¹⁰². Социално-икономическият статус може да бъде поставен в категорията „друг статус“ в неограничителните списъци на основания в разпоредбите на международните документи за недопускане на дискриминация, но може също така да бъде изведен от основанията „социален произход“ и „собственост“, които са изрично посочени в МПИСКП и в ЕКПЧ. Това е особено важно, като се има предвид как при мерките за строги икономии се проявява тенденция към

⁹⁸ СВКПЧ и ЦИСП, „Кой ще бъде отговорен?“, 2013 г.

⁹⁹ Вж. например ЕКСП, *International Association Autism-Europe c/y Франция*, жалба № 13/2002, решение по същество от 4 ноември 2003 г., параграф 52; СВКПЧ и ЦИСП, „Кой ще бъде отговорен?“, 2012 г., стр. 67-69.

¹⁰⁰ КИСКП, Общ коментар № 20, параграф 7; Принципи от Лимбург относно изпълнението на Международния пакт за икономически, социални и културни права, член 2, параграф 2.

¹⁰¹ КИСКП, Общ коментар № 20.

¹⁰² КИСКП Общ коментар № 20, параграф 35.

задълбочаване на вече съществуващи форми на дискриминация по отношение на населението с ниски доходи.

В действителност, бедността и дискриминацията са тясно свързани¹⁰³. Дискриминацията е често причина за бедност и икономическо изключване, а отричането на пълноценното и активно участие в икономическия живот е значителна пречка за социално включване и социални грижи за много хора, които живеят в бедност. Бюджетните съкращения, които са непропорционално бреме за определена категория хора, са определени като противоконституционни от някои съдилища, като например, португалският Конституционен съд. Този съд е приел, че всички увеличения на данъците, които създават несправедлива тежест за хората, живеещи в бедност, и не отчитат равнищата на доходите, биха били противоконституционни¹⁰⁴. МКПВФРД, КПФДЖ, КПД и КПХУ защитават основните принципи за недопускане на дискриминация и равенство съответно за етническите малцинства, жените, децата и хората с увреждания, а всички органи по тези конвенции са издали заключителни бележки по осигуряването на равенство по време на икономическа криза¹⁰⁵.

В инструментите на Съвета на Европа принципът за недопускане на дискриминация се признава както от ЕКПЧ (член 14 и Протокол № 12), така и от ревизираната Европейска социална харта (член Д). Съдът е приложил принципа за недопускане на дискриминация във връзка с правото на образование¹⁰⁶, забраната за унизително отнасяне¹⁰⁷ и социалното осигуряване¹⁰⁸, като е утвърдил ИСК права на лицата в неравностойно положение. Разпоредбата на Европейската социална харта обхваща пряката и непряка дискриминация, както и случаите, в които липсва дължимо и позитивно отчитане на всички релевантни различия¹⁰⁹, отнасяне към хора в различни ситуации по различен начин¹¹⁰ или предприемане на подходящи мерки, за да се гарантира, че правата са „отворени за всички“ и наистина достъпни за всички.

ЕКСП също така е постановил, например, че държавите трябва да предприемат положителни стъпки за предотвратяване на бездомност на някои групи в неравностойно положение¹¹¹. Принципът за недопускане на дискриминация се признава по силата на общи договори на ЕС и специални директиви по въпросите на равенството, включително Хартата на основните права (член 21)¹¹².

¹⁰³ Equinet, *Проблемите на бедността и дискриминацията: Двете страни на една и съща монета*, 2010.

¹⁰⁴ Конституционен съд на Португалия: "Наказването на дадена категория хора по начин, който е утежнен от съчетаното въздействие на това намаляване на заплатите и общото увеличение на фискалната тежест, подкопава както принципа на равенство по отношение на публичните разходи, така и принципа на фискална справедливост." Решение № 187/13, 5 април 2013 г.

¹⁰⁵ КПФДЖ, Заключителни бележки, Гърция, 1 март 2013 г., CEDAW/C/GRC/CO/7; КПФДЖ, Заключителни бележки, Испания, 7 август 2009 г., CEDAW/C/ESP/CO/6; КПД, Заключителни бележки, Гърция 13 август 2012 г., CRC./C/GRC/2-3; КПХУ, Заключителни бележки, Испания, 19 октомври 2011 г., CRPD/C/ESP/CO/1; КПРД, Списък на теми, Португалия, 3 януари 2012 г., CERD/C/PRT/Q/12-14; КПРД, Заключителни бележки, Великобритания, 14 септември 2011 г., CERD/C/GBR/CO/18-20.

¹⁰⁶ *D.H. и други с/у Чешка република*, жалба № 57325/00, решение от 13 ноември 2007 г.

¹⁰⁷ *Moldovan и други с/у Румъния*, жалби №№ 41138/98 и 64320/01, решение № 2 от 12 юли 2005 г.

¹⁰⁸ *Carson и други с/у Обединеното кралство*, жалба № 42184/05, решение от 16 март 2010 г.

¹⁰⁹ ЕКСП, *Европейски център за правата на ромите с/у България*, жалба № 27/2004, решение по същество от 7 декември 2005 г., параграф 36.

¹¹⁰ ЕКСП, *Association internationale Autisme-Europe (AIAE) с/у Франция*, жалба № 13/2002, решение по същество от 4 ноември 2003 г., параграф 51.

¹¹¹ ЕКСП, *Европейски център за правата на ромите с/у България*, жалба № 31/2005, Решение по същество от 18 октомври 2006 г., параграф 54; Препоръка на комисаря относно прилагането на правото на жилищно настаняване, CommDH (2009)5, стр. 16-19.

¹¹² Вж. също АЕСОП, Европейски съд по правата на човека, Съвет на Европа, *Наръчник относно европейското законодателство за недискриминация*, 2011 г.

3. Прилагане на правата на човека по време на икономическа криза

Нормите и стандартите за правата на човека не изискват точни политически предписания. Икономическата политика по време на криза изисква сложни пресмятания при вземане на решения, а правителствата се ползват от свобода на преценка при избора на начините за защита на правата по време на икономически ограничения, които най-добре отговарят на техните условия. Независимо от това, правата на човека предоставят универсална нормативна и правна рамка, параметри на принципи и оперативни насоки, в рамките на които трябва да функционират икономическите и социални политики на правителствата¹¹³. Настоящата глава е предназначена да покаже как правата на човека могат да направляват политическите отговори на икономическата криза в практиката. Предложените мерки също така ще послужат за съживяване на европейския социален модел, основан на здравата основа на човешкото достойнство, солидарността между поколенията и общата кауза в реализацията на правата на човека за всички.

3.1. Институционализиране на прозрачността, достъпа до информация и участието

Правото на информация и на участие в обществения живот предполага задължение на държавите да осъществяват своята икономическа и социална политика по прозрачни начини и да осигуряват участие на обществеността в проектирането, изпълнението и контрола. Държавите-членки на Съвета на Европа са постигнали забележителен напредък в разработването на по-прозрачни форми на управление, но тези постижения са все още непълни, особено в областта на икономическата политика. Подобрения по отношение на достъпа до информация относно местни и регионални фискални политики, включително спасяването на финансовия сектор, биха били добре дошли. Навременният достъп до такава ключова информация като бюджетните и данъчни политики ще предостави по-добра възможност на граждански групи, парламентарни комисии, национални структури за правата на човека и съдилища да контролират и проследяват отговорите на кризата.

Подобрените усилия за събиране на по-изчерпателни, категоризирани социални показатели, които илюстрират кумулативното въздействие на мерките за строги икономии, ще помогне на политиците и на изследователите да идентифицират непропорционални последици, да определят дали е налице „измерим напредък“ и да проектират по-ефективни, основани на валидирани познания политики за защита на групите в най-неравностойно положение. Като пример, правителствата в Съвета на Европа са предоставили изненадващо малко системни данни за бездомността, което допълнително засилва невидимостта на тази група хора.

Освен предоставянето на съответната информация, правителствата също така трябва да създават механизми за съдържателен социален диалог и гражданско участие в икономическата политика, в това число, но не само, чрез периодични избори. Такова участие може да приема множество форми, но гласовете на хората трябва да бъдат вземани под внимание в процеса на изготвяне на икономическата политика. Консултациите и процесите за участие трябва да бъдат всеобхватни, като достигат до физическите лица, неправителствените организации,

¹¹³ R. Balakrishnan and D. Elson, “Auditing Economic Policy in the Light of Obligations on Economic and Social Rights”, *Essex Human Rights Review* Vol. 5 No.1, July 2008; *Economic Policy and Human Rights*, New York, Zed Books, 2012; I. Saiz “Rights in Recession? Challenges for Economic and Social Rights Enforcement in Times of Crisis”, *Journal of Human Rights Practice* Vol. 1 (2), 2009; I. Saiz, N. Lusiani and S.A. Way, “Economic and Social Rights in the ‘Great Recession’: Towards a Human Rights-Centered Economic Policy in Times of Crisis”, in *Contemporary Issues in the Realization of Economic, Social and Cultural Rights*, Oxford University Press (под печат).

синдикатите, местните движения и академичната общност. Действителното участие на обществеността може да подобри социалните резултати и доверието в демократичната система.

3.2. Провеждане на редовно оценяване на правата на човека и въздействието върху равенството

Правителствата имат задължението да докажат, че техните закони, политики и програми допринасят за защитата на правата на човека и избягват тяхното нарушаване. Независимо че Европейската комисия и МВФ провеждат ежегодни икономически оценки на много европейски страни, за да оценят и осигурят спазването на съответствие с фискалните правила, не съществува спогодба за системно наблюдаване на последиците от икономическите политики върху правата на човека. Предварителните и последващи оценки на въздействието върху правата на човека и равенството, каквито предлагат КИСКП¹¹⁴, КПФДЖ¹¹⁵, КПРД¹¹⁶ и Комитетът на министрите на Съвета на Европа¹¹⁷, могат да идентифицират разпределителните последици на политиките за строги икономии в обществото и да насърчат приемащите политически решения да не допускат дискриминация.

Периодичният независим мониторинг би бил полезен да определяне и оценяване на настоящите и бъдещи въздействия на икономическата политика, за да се гарантира, че те не засягат минималните основни равнища на изпълнение на социалните права. Всички подобни оценки следва да се извършват в тясно сътрудничество със заинтересованите групи и техните представители, и да се оповестяват публично и разпространяват широко, за да се осигури прозрачност и отчетност. Всеки етап от цикъла на политиката трябва да бъде предмет на предварителни и последващи оценки, като се вземат предвид всички предприети макроикономически, финансови, данъчни политики, политиките по трудовите възнаграждения и по заетостта. В съответствие със задължението за международно сътрудничество и помощ оценките следва също така да отчетат националните и извънтериториални или трансгранични въздействия на икономическите политики на страните, особено когато се приемат решения в рамките на междуправителствени организации.

Мониторингът от такъв тип ще установи едно базово равнище на правата на човека, което ще позволи на създателите на икономически политики да се учат от предишни грешки и по-добре да предвиждат последиците от тяхното поведение за правата на човека. Той също така ще предостави ефективен форум за прозрачност и реактивност при изготвянето на политиките. В съответствие със забраната на дискриминацията и регреса, такива оценки ще допринесат за това конкретните последици от мерките за строги икономии за членовете на обществото в неравностойно положение да бъдат предварително известни, а в отговорите на кризата да е предвидена ефективна защита. Те също така ще предоставят полезни данни на националните административни органи, парламенти, представители на съдебната власт, регионални органи и международни механизми за отчетност за по-добър контрол при вземането на решения. В допълнение, мониторингът от този тип ще предостави възможност за емпирични сравнения на последиците за правата на човека от различни видове икономически политики в региона.

3.3. Провеждане на системен преглед на бюджетната и данъчната политика в светлината на правата на човека

¹¹⁴ КИСКП, „Отворено писмо до държавите-страни относно защитата на правата в контекста на икономическата криза“, 16 май 2012 г.

¹¹⁵ КПФДЖ, Заключителни бележки, Гърция, 1 март 2013 г., CEDAW/C/GRC/CO/7.

¹¹⁶ КПРД, Заключителни бележки, Обединено кралство, 14 септември 2011 г., CERD/C/GBR/CO/18-20.

¹¹⁷ Комитет на министрите, Резолюция CM/ResCSS(2012)8 от 12 септември 2012 г. относно прилагането на Европейския кодекс за социално осигуряване и Протокола към него от страна на Гърция.

Изпълнението на задължението за отделяне на възможно най-големи ресурси за пълното осъществяване на икономическите и социалните права включва постоянен мониторинг и контрол върху това как и за какво се изразходват публичните средства, как се събират и кой се ползва от тях. Цялостният преглед на бюджетните и фискални политики за съответствие с правата на човека подобрява отчетността и прозрачността на процесите на икономическата политика, като предоставя възможност за открит, публичен дебат по приоритетите на бюджетирането¹¹⁸. Одитите на фискалната политика с оглед на правата на човека ще съдействат и за предоставянето на обективна оценка за необходимостта от фискална консолидация чрез определяне на всички възможни източници на ресурси, алтернативни на бюджетните съкращения, в съответствие със забраната за регрес¹¹⁹.

В някои случаи това може да означава приоритизиране на социални или здравни разходи чрез бюджетни преразпределения. В други случаи това може да разкрие неравенствата, заложи в данъчните кодекси на много страни. Одитите на фискалната политика също ще допринесат за идентифициране и за пренасочване на все по-непропорционалната фискална тежест, понасяна от хората с ниски доходи в някои страни. В други случаи, скринингът на фискалната политика ще изведе на преден план възможности за разширяване на фискалното пространство по недискриминационни начини, откриване на области, в които се губят ресурси, като например, чрез данъчни измами, както и посочване на ситуации, в които справедливите данъчни увеличения биха осигурили устойчиви ресурси за правата на човека. Предварителните данни показват, че са налице множество възможности за разширяване на ресурсната база в редица държави-членки на Съвета на Европа, както в страната, така и чрез регионално сътрудничество¹²⁰. Събирането на публични средства, несъбрани поради данъчни измами, и предотвратяването на бъдещи такива дори само в няколко държави-членки на Съвета на Европа би допринесло значително за увеличаване на наличните им ресурси¹²¹.

3.4. Насърчаване на равенството и борба с дискриминацията и расизма

Съчетаните въздействия на мерките за строги икономии могат да влошат структурната дискриминация в политическата, икономическата и социалната сфера. Икономическата криза също така усили проявите на расизъм, ксенофобия и екстремизъм, които поставят под въпрос универсалността на човешките права и равенството¹²². От съществено значение е да се поддържа всеобхватно законодателство за равно третиране по време на криза, насочено към предотвратяване и наказване на дискриминационни практики, основани на съображения като например, социален пол или пол, расов или етнически произход, увреждания, сексуална ориентация, пола идентичност, възраст, религия или убеждения, както и социално-икономическо положение. Позитивните мерки в полза на групите в неравностойно положение, включително жените, са необходими за справяне с непропорционални и комбинирани последици от кризата и от мерките за строги икономии. Правителствата трябва да включват в своите социални и икономически политики и в обществените поръчки позитивни стъпки за насърчаване на равенството.

Законодателството за равно третиране дава възможност на частните лица и групи, които са жертви на дискриминация, да изразяват своите искания за равенство и да оспорват политиките

¹¹⁸ Кралски университет в Белфаст, Проект за анализ на бюджета, “Budgeting for Economic and Social Rights: A Human Rights Framework”, 2010 г.

¹¹⁹ R. Balakrishnan and D. Elson, “Auditing Economic Policy in the Light of Obligations on Economic and Social Rights”, *Essex Human Rights Review*, Vol. 5, No.1, July 2008.

¹²⁰ I. Ortiz, J. Chai, and M. Cummins, “Identifying Fiscal Space: Options for Social and Economic Development for Children and Poor Households in 184 Countries”, UNICEF, 2011.

¹²¹ R. Murphy, “The cost of tax abuse: A briefing on the cost of tax evasion worldwide”, November 2011.

¹²² Доклад на специалния докладчик на ООН по въпросите на расизма Mutuma Ruteere от 29 май 2012 г., A/HRC/20/38.

за строги икономии, които могат да доведат до дискриминация. Необходимо е да бъдат създадени независими и достъпни механизми за подаване на жалби като национални органи по въпросите на равенството, за да се улесни достъпът до правосъдие и да се осигури помощ за жертвите на дискриминация (вж. глава 4). Тъй като националните съдилища и органи за насърчаване на равенството все по-често разглеждат социално-икономическото положение като забранено основание за дискриминация в сферите на жилищното настаняване, образованието и предоставянето на стоки и услуги, правителствата трябва да обмислят включването му като изрично основание за дискриминация в своето законодателство за равно третиране. Това ще засили усилията за справяне с бедността по законодателството за равно третиране¹²³.

Борбата срещу расизма, ксенофобията и престъпленията, мотивирани от предразсъдъци, е особено необходима в период на криза, за да се предотвратят всякакви тенденции за превръщане на хората в неравностойно положение и маргинализираните групи от хора в изкупителни жертви. Расисткото насилие и словото на омразата имат широко разрушително въздействие върху човешкото достойнство и социалното сближаване. Използването на словото на омразата и престъпленията, мотивирани от предразсъдъци, трябва да бъдат ефективно наказвани, включително когато извършителите са политици и лидери на общественото мнение. Държавите трябва да предприемат мерки, за да осигуряват системно антирасистко обучение на всички служители на правоприлагащите органи, прокурори и съдии, участващи в разследването и съдебното преследване на расистки престъпления. Обучението по правата на човека в училищата е от съществено значение за изграждане на култура на толерантност и уважение¹²⁴.

3.5. Осигуряване на минимално равнище на социална закрила за всички

Поддържането на стабилна правна и институционална рамка на социална закрила за всички без дискриминация произтича пряко от международните, регионални и национални стандарти за гарантиране на минималните основни равнища на икономически и социални права. Социалната защита е от съществено значение за изграждане на устойчивост на икономическия риск, особено сред най-маргинализираните групи, предотвратяване на предаването на бедността между поколенията и подобряване на продоволствената сигурност; тя допринася за възпиране на нарастващото неравенство в доходите и поддържане на автоматични икономически стабилизатори, за да се предотврати навлизането на икономиката в още по-дълбоки рецесии. Необходимо е да бъдат разработени прагове на социална закрила, за да се гарантира минимално основно съдържание на социалните и икономически права при всякакви обстоятелства¹²⁵. Мерките за социална закрила осигуряваха достъп до качествени основни услуги и сигурност на доходите във всички държави-членки на Съвета на Европа в продължение на десетилетия, като по този начин допринесоха за извеждане на милиони европейци от бедността и смекчаване на най-тежките последици от икономическите спадове¹²⁶. Конституционните гаранции за социална закрила предпазиха социалното осигуряване и програмите за социално подпомагане от краткосрочен политически и финансов натиск¹²⁷.

¹²³ „Становище относно националните структури за насърчаване на равенството“ на комисаря, CommDH(2011)2; Equinet, *Проблемите на бедността и дискриминацията: Двете страни на една и съща монета*, 2010 г.

¹²⁴ Коментар на комисаря по правата на човека „Европа трябва да се бори с расисткия екстремизъм и да подкрепя правата на човека“, 13 май 2013 г.

¹²⁵ МОТ, Препоръка относно националните прагове на социална закрила, № 202, 2012; Група на Световната банка, Комисия по развитие, „Safety Nets Work: During Crisis and Prosperity“, 11 април 2012 г.; М. Sepúlveda и С. Nyst, *The Human Rights Approach to Social Protection*, 2012.

¹²⁶ *Антикризисни мерки: запазване на работните места и социалното осигуряване в Европа*, публикация на Съвета на Европа, 2011 г.

¹²⁷ Международна асоциация за социално осигуряване, „Справяне с кризата: Управление на социалното осигуряване в несигурни времена: ISSA Crisis Monitor“, 2012 г., стр. 25.

Правителствата трябва да се противопоставят на натиска за отслабване на тези основни обществени програми. В много случаи обособяването на обществените бюджети и други политики за защита на всеобщо налични и достъпни програми за социална закрила е необходимо, за да се гарантира изпълнението на минималните основни задължения по икономическите и социални права в условията на икономическа криза. Укрепването на правните гаранции за качество на социалната закрила също помага за предпазване от регрес. Позитивните мерки за прекратяване на фактическата дискриминация в достъпа до социална закрила и за предотвратяване на дългосрочните последици от икономическата криза са от съществено значение, особено за най-уязвимите групи от населението и в по-неблагоприятните географски райони. Стратегиите за справяне с бедността и бездомността, включително превантивни мерки, интегрирани услуги за социална закрила, активни политики за пазара на труда, мониторингови рамки и обособени бюджетни кредити, следва да бъдат включени в националните системи за социална закрила. Особено внимание трябва да се обърне на борбата с бедността сред децата¹²⁸.

3.6. Гарантиране на правото на достойна работа

Правото на справедливо и равно възнаграждение за равен труд, безопасните и здравословни условия на труд, колективното договаряне, недопускането на насилствен и детски труд, премахването на дискриминацията на работното място и достъпът до обезщетения за безработица и трудови злоупотреби трябва да бъдат подкрепени в периоди на криза. Налице са убедителни доказателства, че има икономическа полза от това¹²⁹. Необходими са активни политики на пазара на труда за защита на заетостта и подобряване на пригодността за заетост на работниците. Защитата на колективното договаряне и антицикличните макроикономически политики, особено тези, насочени към разминаванията във възнагражденията между различните социални групи, бяха ефективни за стимулиране на икономическата динамика и заетостта, като същевременно насърчаваха равенството. Необходима е силна подкрепа за инспекторите по труда и агенциите за закрила на детето за борба с нарастващата трудова експлоатация и трафика на деца¹³⁰.

Недискриминационният достъп до заетост и образование трябва да се поддържа по време на икономическата криза. Осигуряването на разумно жилищно настаняване и достъпност е от съществено значение за много малцинствени групи. Позитивните мерки в полза на хора с увреждания, роми и жени трябва да бъдат продължени по време на икономическата криза, за да подобрят тяхното включване в пазара на труда. Държавите трябва да разработят и приемат стратегии за намаляване на безработицата спрямо сегашните ѝ равнища с особен акцент върху младите хора и дългосрочната безработица. Мерките за строги икономии не трябва да водят до възрастова дискриминация в заплащането и равнището на социална закрила на младите работници¹³¹.

3.7. Осигуряване на достъп до правосъдие за всички и поддържане на системата за защита на правата на човека

¹²⁸ Препоръка на Европейската комисия „Инвестициите в децата — изход от порочния кръг на неравностойното положение“, 20 февруари 2013 г.

¹²⁹ МОТ, „Доклад за заетостта в света – 2012 г.: Добри работни места за по-добра икономика“; R. Freeman, *Labor Market Institutions around the World*, National Bureau of Economic Research; D. Howell, *Fighting Unemployment: The Limits of Free Market Orthodoxy*, Oxford University Press, 2004.

¹³⁰ Коментар на комисаря по правата на човека „Детският труд в Европа: продължаващото предизвикателство“, 20 август 2013 г.

¹³¹ ЕКСП, *Обща федерация на служителите на националната корпорация за електрооборудване (GENOP-DEI) и Конфедерацията на гръцките синдикати на държавните служители (ADEDY) с/у Гърция*, жалба № 66/2011, решение по същество от 23 май 2012 г.

Съдебната система, наличието на правна помощ и националните структури за правата на човека са от основно значение за гарантиране на върховенството на закона, регулирането на обществените и частни услуги и ефективните правни средства за защита по време на криза. Правата на човека, демокрацията и върховенството на закона са само празни думи, ако съдебната система е неефективна, недостъпна или трудно използваема за най-нуждаещите се от нея. Правителствата трябва да гарантират, че достъпът до правосъдие - особено за най-маргинализираните хора¹³² - не е застрашен по време на икономически спадове. Бюджетните съкращения и мерките за строги икономии не трябва да засягат прекомерно функционирането на системата за защита на правата на човека; тя трябва да се ползва от оперативна стабилност с оглед на персонала и ресурсите си.

Съдебната власт играе съществена роля за защита на най-уязвимите групи от неоправдани регреси в реализацията на техните права и за насърчаване на по-добър диалог и отзивчиво управление. Конституционните съдилища в редица държави-членки защитиха ключовите икономически и социални права, застрашени от мерките за строги икономии, разработиха иновативни критерии за преценка на съответствието на държавата със стандартите на вътрешните и международни правозащитни организации, и проектираха методи за отстраняване и компенсиране на нарушенията на тези права¹³³. Тези положителни развития, обаче, са неравномерни в различните държави-членки. Много представители на съдебната власт нямат правомощия за защита на икономическите и социалните права или не са достатъчно активни в това .

Необходими са реформи, за да се гарантира достъп до правосъдие чрез намаляване на продължителността на производството, осигуряване на правна помощ и своевременно изпълнение на национални съдебни решения. Достъпът до правосъдие може да бъде засилен чрез алтернативни механизми, включително, съдебни дела от обществен интерес, опростени и не толкова скъпоструващи процедури, и леснодостъпни органи за приемане на жалби като омбудсмани или органи по въпросите на равенството. Особено внимание следва да се обърне на уязвимите групи, на които трябва също да се предоставя правна помощ, така че те да могат да изразят ползотворно своите искания срещу предлаган или съществуващ регрес в упражняването на техните права. Обхватът на леснодостъпните органи за приемане на жалби трябва да се разшири към хората в неравностойно положение и маргинализираните групи, така че хората по-често да се обръщат към тези органи¹³⁴.

Приемането на национален план за действие за правата на човека, който налага координация между различните министерства и правителствени сектори, ще систематизира прилагането на правата на човека и задълженията за равенство, насърчаването на диалога, участието и основан на правата подход в разработването на политиките, включително в процеса на приемане на икономически решения и бюджетирането¹³⁵. Основаният на правата подход трябва да бъде интегриран в обичайната дейност на публичните власти на национално, регионално и местно равнище. Националният план за действие трябва да определя приоритети за преодоляване на последиците от кризата за упражняването на правата на човека. Важно е всички заинтересовани страни да се включат в системна работа за правата на човека, в това число националните структури за правата на човека, гражданското общество и представителите на групи от хора в неравностойно положение.

¹³² Доклад на специалния докладчик на ООН по въпросите на крайната бедност и правата на човека от 9 август 2012 г., A/67/278.

¹³³ T. Birmontienė, "Challenges for the Constitutional Review: Protection of Social Rights during an Economic Crisis", 2012.

¹³⁴ Комисарят по правата на човека, „Преосмисляне на достъпа до правосъдие на практика“, обръщение пред Конференцията за основните права от 2012 г., 7 декември 2012 г. ; Коментар на комисаря по правата на човека „НСПЧ могат да допринесат за смекчаване на последиците от мерките за строги икономии“, 31 май 2012 г.

¹³⁵ Препоръка на Комисаря за системна работа за прилагане на правата на човека на национално равнище, CommDH(2009)3.

Националните планове за действие трябва да са пряко свързани с международно приетите норми за правата на човека. За целите на международната и национална съгласуваност в прилагането на икономическите и социални права всички държави-членки трябва да ратифицират ревизираната Европейска социална харта и механизма за колективни жалби, Европейската конвенция за социално осигуряване и Факултативния протокол към Международния пакт за икономически, социални и културни права. Правителствата трябва да засилят националното изпълнение на решенията и заключенията на ЕКСП и КИСКП.

3.8. Ангажиране и подкрепа на активно гражданско общество

Организациите на гражданското общество, включително неправителствените организации и организациите за защита на правата на човека, играят значителна роля за наблюдение на последиците от мерките за строги икономии за правата на човека, защита на уязвимите групи и предоставяне на помощ и други услуги на засегнатите общности. Правителствата трябва да се съобразяват с решаващата роля на НПО във връзка с мерките за строги икономии и свободата на словото, на събранията и на сдруженията на тези организации. Използването на прекомерна сила от страна на служители на правоприлагащите органи срещу мирни демонстранти трябва да бъде предотвратено.

За подкрепа и участие на групи от гражданското общество в изготвянето на политики са необходими системен диалог, консултации и сътрудничество между институциите и НПО за повишаване на ефективността на мерките и бюджетите за строги икономии и приспособяването им към съществуващите нужди. Въздействието на бюджетните съкращения и на други мерки върху стабилността и функционирането на организациите на гражданското общество трябва да бъде изследвано преди прилагането им, особено когато те застрашават дългосрочната оперативна стабилност на НПО и тяхната способност да предоставят услуги на групите, засегнати от кризата. Необходимо е да се насърчават данъчните облекчения и други косвени форми на финансова подкрепа за групи на гражданското общество в условията на строги икономии.

3.9. Регулиране на финансите в интерес на правата на човека

Икономическите и финансови кризи обикновено имат непропорционално въздействие върху живеещите в бедност хора, които са изправени пред сериозни рискове от макроикономическа нестабилност. Наред с ефективна социална закрила и инфраструктура за отчетност, правителствата са задължени от стандартите за правата на човека да защитават лицата срещу нарушения на същите, свързани с трети лица, сред които банки, агенции за кредитен рейтинг, хеджингови фондове или частни финансови играчи¹³⁶. Финансовите злоупотреби могат да бъдат от индивидуално естество, като например, агресивни практики за кредитиране. Те могат също така да бъдат системни, например, когато безотговорното и рисково поведение на финансовите институции поставя национални икономики на ръба на срив, принуждавайки правителствата да използват обществени средства, за да възстановят тяхното функциониране.

При тези обстоятелства задължението на държавата да защитава правата на човека и да гарантира наличието на правни средства за защита предполага предотвратяване на бъдещи финансови кризи чрез ефективно и прозрачно финансово регулиране. Специалният докладчик на ООН по въпросите на крайната бедност и правата на човека подчертава, че „държавите трябва да осигурят подходящи средства за правна защита за хората, засегнати от предприетите от институциите във финансовия сектор действия, и да приемат нормативни уредби, които да възпират вредните практики чрез осигуряване на механизми за отчетност, които санкционират

¹³⁶ Ръководни принципи на ООН за бизнеса и правата на човека, 2011 г.

рисковото поведение и преследват извършителите¹³⁷. Няколко специални докладчици на ООН напомниха на европейските правителства, че икономическите реформи трябва да бъдат изработени в съответствие със задълженията по правата на човека, а жизненоважните обществени средства не трябва да се използват за спасяване на финансови институции, които имат безотговорни банкови и финансови практики¹³⁸.

3.10. Междуправителствено сътрудничество и помощ

Социалните и икономически условия в държавите-членки на Съвета на Европа са взаимно обвързани. Много национални правителства несъмнено са ограничени при вземането на решения от външни сили и от условия извън техния контрол. Международните икономически и финансови институции, действащи в региона, като Международният валутен фонд, Европейският съюз, Европейската централна банка, Банката за развитие към Съвета на Европа и Европейската банка за възстановяване и развитие, заедно с частни участници като агенциите за кредитен рейтинг, са централни фигури в очертаването на националните икономически политики. Налице е ясна необходимост от подобряване на международното сътрудничество и помощ при осъществяването на икономическите и социални права, особено когато се търсят алтернативи на строгите икономии.

Държавите-членки трябва да предприемат мерки за отчитане на въздействието върху правата на човека на своите решения, приети в рамките на международните институции, по-специално финансовите органи. Международният валутен фонд и Европейският съюз предоставяха много необходима финансова подкрепа и технически насоки за страните в тежка икономическа криза в цяла Европа. Въпреки това тези решения страдат от пропуски по отношение на прозрачността, участието на обществеността и демократичната отчетност. В някои случаи тежките условия възпрепятстваха правителствата да инвестират в програми за основна социална закрила, здравни грижи и образование. В други държави фискалните правила не даваха възможност на правителствата да използват всички необходими инструменти, включително финансиране на дефицита, за постигане на икономическо възстановяване за всички.

Държавите, които са членки на тези институции, имат отговорността да докажат, че техните решения дават приоритет на реализацията на правата на човека или най-малкото, не я възпрепятстват. Държавите, които са в положение да получават помощ от международни или регионални финансови институции, от своя страна, следва да бъдат оправомощени да гарантират защита на правата на човека във всички договори за международен заем. Самите международни институции трябва да гарантират, че всички споразумения за кредитиране и политически съвети към държавите-членки съответстват на стандартите за правата на човека. Приетите решения и мониторингът от страна на институциите на ЕС също трябва да бъдат подчинени на договорените гаранции за основните права, залегнали в договорите за ЕС, включително Хартата на основните права. Условията на настоящите спасителни пакети трябва да бъдат разгледани от гледна точка на правата на човека.

Твърде често в региона ресурсите на държавите са сериозно отслабени в резултат на трансгранично уквиване на данъци. Като възпрепятства правителствата да мобилизират ресурси, подобно поведение води в крайна сметка до нарушаване на държавния капацитет и отток, до засягане на способността на държавите да спазват своите задължения по правата на

¹³⁷ Доклад на независимия експерт на ООН по въпросите на крайната бедност и правата на човека Magdalena Sepúlveda Carmona, 17 март 2011 г., A/HRC/17/34, параграф 84.

¹³⁸ СВКПЧ, „Експерти на ООН призовават за реформа на банковия сектор в ЕС в съответствие със задълженията на отделните държави по правата на човека“, 5 октомври 2012 г.

човека¹³⁹. Държавите-членки на Съвета на Европа трябва да разгледат възможностите за засилено сътрудничество в областта на данъчното облагане, за да се гарантира, че нито една държава няма да възпрепятства способността на друга държава да мобилизира необходимите ресурси за реализация на правата на човека чрез данъчното облагане на физическите и юридически лица в нейната юрисдикция. Такова сътрудничество може да се осъществява, например, в рамките на Съвета на Европа и Конвенцията на ОИСР за административна взаимопомощ по данъчни въпроси. Корупцията и изпирането на пари също се отразяват на наличната база на ресурсите и изискват координирани отговори. Групата държави срещу корупцията (GRECO) и Конвенцията на Съвета на Европа относно изпиране, издирване, изземване и конфискация на облагите от престъпление и относно финансирането на тероризма предоставят полезни форуми за международно сътрудничество в решаването на тези проблеми.

¹³⁹ Вж. например, КПД, Заключителни бележки, Грузия, 28 юни 2000 г., CRC/C/15/ ADD.124, параграфи 18-19; Заключителни бележки, Грузия, 27 октомври 2003 г., CRC /C/15/ADD.222, параграфи 13-14.

4. Роля на националните структури за правата на човека

Националните структури за правата на човека (НСПЧ), като независими комисии по правата на човека, общи или специализирани омбудсмани и органи по въпросите на равенството, са законови защитници на правата на човека и равенството, а обикновено действат и като леснодостъпни органи за приемане на жалби. Комисарят подчерта тяхната роля за защита на правата на човека на хората в неравностойно положение и маргинализираните групи от хора, които често са най-силно засегнати от кризата. НСПЧ могат да бъдат ключови партньори във времена на икономическа криза благодарение на своята свързваща роля между правителството и гражданското общество, между националните и европейските системи на правата на човека, както и за свързването на гражданските, политическите, икономическите и социалните права. Настоящата глава изследва как техните многобройни функции могат да бъдат използвани за по-ефективно справяне със засяганията на правата на човека вследствие на мерки за строги икономии¹⁴⁰.

4.1. НСПЧ за насърчаване и защита на правата на човека по време на криза

Изправени пред най-дълбоката рецесия от едно поколение насам, НСПЧ в цяла Европа започнаха да реагират на кризата чрез поверените им функции за насърчаване и защита на правата на човека. Редица институции привлякоха общественото и медийно внимание към тежкото положение на хората, непропорционално засегнати от политиките за строги икономии. Икономическите и социални права по време на криза са насърчавани, например, чрез публични лекции, работни срещи, диалози на гражданското общество и публични изявления.

Много НСПЧ също предприеха стъпки за защита на неблагоприятно засегнатите от икономическите политики права. Структурите с квазисъдебни функции действат като ключов механизъм за поправяне на щетите. Омбудсманът на Латвия постави особен акцент върху наблюдението на реализацията на социалните и икономически права при разглеждането на жалби, провеждането на служебни разследвания и представянето на декларации¹⁴¹. Омбудсманът на Португалия използва предварително открити специализирани горещи линии – за деца, възрастни хора и хора с увреждания – за да отговори на опасенията, свързани с мерките за строги икономии. Много НСПЧ предоставят правна помощ и представителство на жалбоподателите с ниски доходи, особено на тези, които се сблъскват с дискриминация, и помагат за отговорите в случаи на ксенофобски и расистки нападения.

Освен реакции на последиците от кризата и следене на нейното въздействие за всеки отделен случай, някои НСПЧ възприеха и по-активен подход, който системно анализира последиците от мерките за строги икономии върху правата на човека. Гръцката национална комисия за правата на човека и омбудсманът на баските в Испания публикуваха документи и препоръки за политиката, за да осветлят последиците за правата на човека от мерките за строги икономии и задълбочено и конструктивно да разгледат политиките за строги икономии¹⁴². Комисията по

¹⁴⁰ Коментар на комисаря по правата на човека „Националните структури за правата на човека могат да допринесат за смекчаване на последиците от мерките за строги икономии“, 31 май 2012 г.; „Становище относно националните структури за насърчаване на равенството“ на комисаря, CommDH(2011)2; A. Corkery and D. Wilson, “National Human Rights Institutions and Economic, Social and Cultural Rights”, in *Contemporary Issues in the Realization of Economic, Social and Cultural Rights*, Oxford University Press (под печат).

¹⁴¹ Доклад на независимия експерт на ООН по външния дълг Cephas Lumina, мисия за Латвия, 27 май 2013 г., A/HRC/23/37/Add.1.

¹⁴² Гръцка национална комисия за правата на човека, Препоръка относно императивната необходимост да се обърне резкият спад на гражданските свободи и социалните права, 8 декември 2011 г. Agarteko (омбудсман на парламента на баските), “Los derechos humanos como base de las políticas públicas en tiempos de crisis económica”, юни 2012 г.

равенството и правата на човека в Обединеното кралство направи оценка на равенството в процесите на вземане на бюджетни решения от правителството, за определи дали държавните органи, включително Министерството на финансите, „напълно са взели под внимание потенциалното въздействие на своите решения върху жените, етническите малцинства и хората с увреждания, както и дали всички решения с въздействия върху тези групи са обосновани“¹⁴³.

Много НСПЧ публикуваха специални мониторингови доклади за въздействията на кризата или предоставяха съвети на властите в тази област. Естонският министър на правосъдието и омбудсманите на Страната на баските и на Каталуния в Испания проведоха проучвания за влиянието на икономическата криза и бюджетите за строги икономии върху децата, особено по отношение на детската бедност¹⁴⁴. Испанският омбудсман представи пред Сената комплекс от предложения за справяне с нарушенията срещу хора с ниски доходи, сключили ипотечен заем, на базата на жалби от хора, изправени пред изгонване от домовете си, и с цел повишаване на защитата на лицата, изложени на риск от бедност и социално изключване¹⁴⁵. Шотландската комисия по правата на човека реагира на кризата, като предостави на шотландския парламент данни относно последиците от реформата на социалната закрила (UK Welfare Reform Act) в сътрудничество с други институции в Обединеното кралство, за да представи в ООН съвместно съобщение относно мерките за строги икономии, и работейки съвместно с шотландското правителство за изследване на въздействието на бюджетните съкращения върху равенството и правата на човека¹⁴⁶.

4.2. Възможности за разработване на отговори на кризи, съвместими с правата на човека

Обхватът и дълбочината на икономическата криза в Европа, политиките на строги икономии и непропорционалните последици, пред които са изправени много групи в обществото, привлякоха вниманието на обществеността към равенството, недопускането на дискриминация и правата на човека. НСПЧ имат голям потенциал за насърчаване на реакции на кризата, съответстващи на правата на човека, и защита на хората от дискриминационни политики, които водят до неравенство. НСПЧ нямат за задача да дават предписания за конкретни политически решения на сложни икономически проблеми. Въпреки това, техните уникални институционални характеристики ги поставят в добра позиция да предупреждават правителствата, парламентите и обществеността като цяло, когато политиките за строги икономии влизат в конфликт с императивите на правата на човека и застрашават ефективното равенство. Посочените по-горе примери очертават три основни области, в които НСПЧ могат да задълбочат своята ангажираност в борбата с последиците от икономическата криза за правата на човека.

На първо място, НСПЧ изпълняват редица консултативни функции към правителството. Чрез тези функции те могат да оценяват закони, политики, практики и бюджети, като ги съотнасят с нормите на правата на човека и равенството. Това допринася за подобряване на прозрачността и отчетността чрез връщане на отговорността обратно към правителството, което трябва да обоснове вземането на своите решения. Това също така съдейства за превеждане на универсалните норми в националния контекст, тъй като препоръките от НСПЧ могат да посочат как човешките права да бъдат приоритет в политическите решения и разпределението

¹⁴³ Комисия по равенството и правата на човека, „Making fair financial decisions: An assessment of HM Treasury’s 2010 Spending Review“, май 2012 г.

¹⁴⁴ Доклад на комисаря за Естония, CommDH(2013)12; Ararteko, “Report on the impact of the economic crisis on children: The Basque reality”, 2013; Sindic de Greuges de Catalunya, “Poverty and children”, септември 2012 г.

¹⁴⁵ Вж. също доклада на комисаря за Испания, CommDH(2013)18, стр. 8-9.

¹⁴⁶ Шотландска комисия по правата на човека, “Submission to the Welfare Reform Committee – Austerity & Human Rights”, май 2013 г.

на ресурсите. НСПЧ са в добра позиция, за да следят за изпълнението на тези политики, основани отчасти на предоставената чрез жалбите и служебните разследвания информация, която дава добра представа за възникващите проблеми, и предоставят важна обратна връзка, която може да ориентира правителствата за това къде са необходими реформи.

НСПЧ и техните европейски мрежи могат също така да създават платформи за диалог между гражданското общество, правителството и международните организации за повишаване на обществената информираност относно последиците от предложените фискални политики или законодателни реформи, като така стимулират изграждането на конкретни алтернативи. По този начин те могат да улеснят пълноценното участие на обществеността във формулирането, изпълнението и прегледа на съответните политики, както и прозрачността и по-добрия достъп до информация и събиране на данни за проверка на икономическата политика за спазване на правата на човека. Чрез стратегически партньорства с парламентите в съответствие с принципите от Белград НСПЧ биха могли по-ефективно да осъществяват проверки на правата на човека и равенството в бюджетните и фискални политики¹⁴⁷.

НСПЧ могат да допринесат и за изграждане на необходимата координация за провеждане на системни оценки на въздействието на политиките върху правата на човека и прилагането на интегриран подход за равенство в обществото. Те са в добра позиция за посредничество между държавните институции, като например, одитори, статистически служби, правителствени бюджетни служби, данъчни инспектори и местни власти, и университети, изследователи и обществени сдружения. НСПЧ могат да подкрепят дейността на регулаторните органи, като ги съветват как да интегрират в своите проучвания стандартите на правата на човека и равенството.

Накрая, НСПЧ могат да допринесат за осигуряване на отчетност и правни средства за защита при нарушаване на правата на човека в резултат от кризата и политическите реакции на нея. НСПЧ с квазисъдебни функции функционират като ключови механизми за компенсация и тяхното насочване към маргинализирани и изключени групи ги прави особено важни в това отношение. Освен разглеждането на индивидуални жалби, много НСПЧ имат служебна разследваща функция, което ги поставя в добро положение за разглеждане на системни или структурни проблеми с цел да се разкрият скритите недостатъци и дискриминация, с които се сблъскват определени групи. Когато това е включено в техните правомощия, НСПЧ могат да отнасят случаите на нарушения на правата на човека вследствие на мерки за строги икономии пред съда или да предоставят на съдилищата информация относно прилагането на международните инструменти за правата на човека при прегледа на фискалните политики. Когато правната система позволява това, НСПЧ могат да предявяват иски по съдебни дела от обществен интерес.

4.3. Предоставяне на правомощия на НСПЧ във времена на строги фискални мерки

НСПЧ са ключови структури в цялата система за защита на правата на човека. Тяхната ефективност и независимост са основните фактори за действаща система на отчетност в условията на икономическа криза. Въпреки обещаващите практики в няколко страни, много структури са изправени пред значителни ограничения в това отношение. Ефективността на много институции е ограничена от съкращенията на наличните ресурси и сгъстеното пространство за обществен диалог и взаимодействие по икономическата политика. В някои страни независимостта на НСПЧ е застрашена заради пропуски в техните правомощия или

¹⁴⁷ Принципи от Белград за отношенията между националните институции за правата на човека и парламентите, приложение към доклада на генералния секретар на ООН по въпросите на националните институции за насърчаването и защитата на правата на човека, 1 май 2012 г., A/HRC/20/9.

вследствие на политически натиск. Правителствата трябва да зачитат интегритета на НСПЧ и да се консултират с тях при изготвянето на политики и бюджетни процеси, така че техните независими и експертни съвети относно групите, които имат най-голяма нужда от защита, да бъдат отчетени при вземането на решения. Това предполага споделяне на закони и политики на ранен етап в тяхното формулиране, така че НСПЧ да имат реална възможност да направят преглед и консултации по евентуалното им въздействие върху правата на човека и равенството¹⁴⁸.

Държавите трябва да осигурят на своите НСПЧ широки правомощия в съответствие с Парижките принципи на ООН¹⁴⁹, включително правомощия за разглеждане на икономическите, социални и културни права. Важно е органите по въпросите на равенството да бъдат упълномощени да разглеждат въпроси на дискриминацията, свързани с необлагодетелствано социално-икономическо положение. Включването на социално-икономическото положение като забранено основание за дискриминация в законодателството за равно третиране упълномощава органите по въпросите на равенството да отчитат бедността като фактор за ограничаване на ефективното упражняване на правата на човека¹⁵⁰.

Днес НСПЧ често са принудени да постигат повече с по-малко средства под бюджетен натиск. Търсенето на услугите на НСПЧ се е увеличило, а много институции се сблъскват едновременно с бюджетни и кадрови съкращения, закриване на регионални офиси или сливания в по-малко фокусирани структури. Например, НСПЧ в Гърция, Ирландия, Латвия и Великобритания бяха изправени пред съкращения в бюджетите и в персонала, които могат да попречат на тяхната ефективност¹⁵¹. Намаляващите човешки и финансови ресурси и несигурността за бъдещите ресурси поставят НСПЧ в трудна позиция по отношение на осигуряване на лесен достъп на уязвимите групи до техните услуги и разработване на по-амбициозни и обърнати към бъдещето проекти като мерки за бюджетен мониторинг. По време на криза трябва да се поддържа устойчиво разпределение на ресурсите за тези важни институции и към тях не бива да се прилагат каквито и да било мораториуми върху набирането на персонал в публичния сектор.

Ограничените ресурси също затрудняват капацитета на НСПЧ да развиват необходимите компетентности за реагиране на фискалните ограничения. Нееднаквият опит в рамките на институциите в областта на социалните и икономически права и общата липса на опит и обучение в областта на фискалната политика, корпоративното право и финансовите продукти пречат на много институции да реализират пълния си потенциал за насърчаване на реакции на кризата, които вземат под внимание правата на човека. Налице е необходимост от подобряване на възможностите за обучение на персонала по тези въпроси.

Тенденцията към увеличаване на европейското сътрудничество между НСПЧ осигурява важен механизъм за сравнителен анализ на въздействието на фискалните ограничения и подходящите отговори, от които отделните институции могат да се учат и които могат да вдъхновят регионални действия. Европейските мрежи на НСПЧ като например, Европейската мрежа на националните институции за правата на човека (ENNHRI) и Европейската мрежа на органите за равенство (Equinet) им дават колективен глас, за да се включват в определянето на дневния ред на регионално равнище, което е важно с оглед на критичната роля на европейските организации в определянето на националните икономически политики. Европейските

¹⁴⁸ Equinet, *Органи по въпросите на равенството: Настоящи предизвикателства – перспектива Equinet*, октомври 2012 г.; Коментар на комисаря по правата на човека „Националните структури за правата на човека могат да допринесат за смекчаване на последиците от мерките за строги икономии“, 31 май 2012 г.; „Становище относно националните структури за насърчаване на равенството“ на комисаря, CommDH(2011) 2.

¹⁴⁹ „Принципи, отнасящи се до статута на националните институции“, приложение към Резолюция 48/134 на Общото събрание на ООН от 4 март 1994 г., A/RES/48/134.

¹⁵⁰ Equinet, *Проблемите на бедността и дискриминацията: Двете страни на една и съща монета*, 2010 г.

¹⁵¹ Коментар на комисаря по правата на човека „Националните структури за правата на човека могат да допринесат за смекчаване на последиците от мерките за строги икономии“, 31 май 2012 г.

организации за икономическо управление трябва да се ангажират с европейските мрежи на НСПЧ и да търсят съветите им, така че правата на човека и равенството да бъдат вземани предвид при проектиране, изпълнение и мониторинг на европейските икономически политики и фискална регулация.

Приложение 1 – Европейска социална харта: подписи и ратификации

Датите с **удебелен шрифт** съответстват на датите на подписване или ратифициране на Хартата от 1961 г. (ETS № 35); другите дати съответстват на подписването или ратифицирането на ревизираната харта от 1996 г. (ETS № 163).

Държава-членка	Подпис	Ратификация	Приемане на процедурата за колективни жалби
Албания	21.9.1998 г.	14.11.2002 г.	
Андора	4.11.2000 г.	12.11.2004 г.	
Армения	18.10.2001 г.	21.1.2004 г.	
Австрия	7.5.1999 г.	20.5.2011 г.	
Азербайджан	18.10.2001 г.	2.9.2004 г.	
Белгия	3.5.1996 г.	2.3.2004 г.	23.6.2003
Босна и Херцеговина	11.5.2004 г.	7.10.2008 г.	
България	21.9.1998 г.	7.6.2000 г.	7.6.2000 г.
Хърватия	6.11.2009 г.	26.2.2003 г.	26.2.2003 г.
Кипър	3.5.1996 г.	27.9.2000 г.	6.8.1996 г.
Чешка република	4.11.2000 г.	3.11.1999 г.	4.4.2012 г.
Дания	3.5.1996 г.	3.3.1965 г.	
Естония	4.5.1998 г.	11.9.2000 г.	
Финландия	3.5.1996 г.	21.6.2002 г.	17.7.1998 г.
Франция	3.5.1996 г.	7.5.1999 г.	7.5.1999 г.
Грузия	30.6.2000 г.	22.8.2005 г.	
Германия	29.6.2007 г.	27.1.1965 г.	
Гърция	3.5.1996 г.	6.6.1984 г.	18.6.1998 г.
Унгария	7.10.2004 г.	20.4.2009 г.	
Исландия	4.11.1998 г.	15.1.1976 г.	
Ирландия	4.11.2000 г.	4.11.2000 г.	4.11.2000 г.
Италия	3.5.1996 г.	5.7.1999 г.	3.11.1997 г.
Латвия	29.5.2007 г.	26.3.2013 г.	
Лихтенщайн	9.10.1991 г.		
Литва	8.9.1997 г.	29.6.2001 г.	
Люксембург	11.2.1998 г.	10.10.1991 г.	

Държава-членка	Подпис	Ратификация	Приемане на процедурата за колективни жалби
Малта	27.7.2005 г.	27.7.2005 г.	
Република Молдова	3.11.1998 г.	8.11.2001 г.	
Монако	5.10.2004 г.		
Черна гора	22.3.2005 г.	3.3.2010 г.	
Нидерландия	23.1.2004 г.	3.5.2006 г.	3.5.2006 г.
Норвегия	7.5.2001 г.	7.5.2001 г.	20.3.1997 г.
Полша	25.10.2005 г.	25.6.1997 г.	
Португалия	3.5.1996 г.	30.5.2002 г.	20.3.1998 г.
Румъния	14.5.1997 г.	7.5.1999 г.	
Руска федерация	14.9.2000 г.	16.10.2009 г.	
Сан Марино	18.10.2001 г.		
Сърбия	22.3.2005 г.	14.9.2009 г.	
Словашка република	18.11.1999 г.	23.4.2009 г.	
Словения	11.10.1997 г.	7.5.1999 г.	7.5.1999 г.
Испания	23.10.2000 г.	6.5.1980 г.	
Швеция	3.5.1996 г.	29.5.1998 г.	29.5.1998 г.
Швейцария	6.5.1976 г.		
Бивша югославска република Македония	27.5.2009 г.	6.1.2012 г.	
Турция	6.10.2004 г.	27.6.2007 г.	
Украйна	7.5.1999 г.	21.12.2006 г.	
Обединено кралство	7.11.1997 г.	11.7.62 г.	

Приложение 2 – Европейски кодекс за социално осигуряване(ETS № 48): подписи и ратификации

Държава	Подпис	Ратификация
Австрия	17.2.1970 г.	
Белгия	13.5.1964 г.	13.8.1969 г.
Кипър	15.4.1992 г.	15.4.1992 г.
Чешка република	10.2.2000 г.	8.9.2000 г.
Дания	16.4.1964 г.	16.2.1973 г.
Естония	24.1.2000 г.	19.5.2004 г.
Франция	4.10.1976 г.	17.2.1986 г.
Германия	16.4.1964 г.	27.1.1971 г.
Гърция	21.4.1977 г.	9.6.1981 г.
Ирландия	16.2.1971 г.	16.2.1971 г.
Италия	16.4.1964 г.	20.1.1977 г.
Латвия	28.11.2003 г.	
Литва	15.11.2005 г.	
Люксембург	16.4.1964 г.	3.4.1968 г.
Молдова	16.9.2003 г.	
Нидерландия	15.7.1964 г.	16.3.1967 г.
Норвегия	16.4.1964 г.	25.3.1966 г.
Португалия	19.11.1981 г.	15.5.1984 г.
Румъния	22.5.2002 г.	9.10.2009 г.
Словакия	24.2.2010 г.	
Словения	20.1.2003 г.	26.2.2004 г.
Испания	12.2.1993 г.	8.3.1994 г.
Швеция	16.4.1964 г.	25.9.1965 г.
Швейцария	1.12.1976 г.	16.9.1977 г.
Турция	13.5.1964 г.	7.3.1980 г.
Обединено кралство	14.3.1967 г.	12.1.1968 г.

Само Нидерландия е ратифицирала ревизирия Европейски кодекс за социално осигуряване (ETS № 139), който, следователно, още не е влязъл в сила. Още тринадесет държави-членки са подписали ревизирия Кодекс.

Приложение 3 – Факултативен протокол към Международния пакт за икономически, социални и културни права: подписи и ратификации

Участник	Подпис	Ратификация
Армения	29.9.2009 г.	
Азербайджан	25.9.2009 г.	
Белгия	24.9.2009 г.	
Босна и Херцеговина	12.7.2010 г.	18.1.2012 г.
Финландия	24.9.2009 г.	
Франция	11.12.2012 г.	
Ирландия	23.3.2012 г.	
Италия	28.9.2009 г.	
Люксембург	24.9.2009 г.	
Черна гора	24.9.2009 г.	24.9.2013 г.
Нидерландия	24.9.2009 г.	
Португалия	24.9.2009 г.	28.1.2013 г.
Словакия	24.9.2009 г.	7.3.2012 г.
Словения	24.9.2009 г.	
Испания	24.9.2009 г.	23.9.2010 г.
Бивша югославска република Македония	14.8.2013 г.	
Украйна	24.9.2009 г.	