

**Съюз на юристите в България
Център за изследване на демокрацията
Парламентарен информационен център
Американска асоциация на юристите
“Правна инициатива за Централна и Източна
Европа”**

**ПУБЛИЧНО ОБСЪЖДАНЕ НА ТЕМА:
“ИНСТИТУЦИЯТА ОМБУДСМАН”**

София, 9 април 2002 г.

На 9 април 2002 г. от 9,00 ч. в зала 134 на Народното събрание се проведе публично обсъждане на тема: “Институцията Омбудсман”.

* * *

МАРИАНА ВИТАНОВА: Добър ден на всички! От името на Парламентарния център, на Комисията по правата на човека и вероизповеданията и от името на всички народни представители, на които им предстои да обсъждат и приемат законопроекта за институцията омбудсман бих искала да ви благодаря за това, че се отзовахте на нашата покана да участвате в това обществено обсъждане и да ви пожелаая ползотворна работа!

Давам думата на госпожа Мария Йорданова от Центъра за изследване на демокрацията, която ще води нашата дискусия.

ВОДЕЩ МАРИЯ ЙОРДАНОВА: Благодаря Ви. Ще имам удоволствието да ръководя тази поредна публична дискусия на тема: “Институцията Омбудсман”, организирана, както знаете, от Съюза на юристите в България, от Центъра за изследване на демокрацията, от Парламентарния информационен център и Американската асоциация на юристите - Правна инициатива за Централна и Източна Европа - организации, които от няколко години много активно си сътрудничат в проучването на съществуващите законодателни уредби на тази институция, в практическото ѝ функциониране и в търсенето на възможни и удачни за България решения за въвеждане на институция от този тип. Това действително е поредното обсъждане, което се провежда с подкрепата и на публичните институции и е един от добрите примери за установяване на публично частно партньорство в България по повод на важни въпроси от законодателството и от политиката на страната.

Поводът за тази дискусия е малко по-различен - наличието на вече няколко законопроекта в Народното събрание, което означава и съвсем

предстоящо законодателно уреждане на институцията. Както сте видели от програмата, ще имаме удоволствието да изслушаме кратки експозета от вносителите, да дискутираме по отделни моменти от внесените законопроекта, по концепцията за въвеждането на тази институция. Но преди да преминем към тази дискусия по същество много се радвам да дам думата за откриване на министъра на правосъдието господин Антон Станков.

МИНИСТЪР АНТОН СТАНКОВ: Здравейте на всички! Много се радвам на огромния интерес към тази среща. Може би отново трябва да започна с това, че България е в процес на реформи, но сами разбирате как думата реформи за последните 12 години се изчерпа от смисъла си. Когато коментираме омбудсмана, може би имаме сериозното основание да кажем, че тези реформи са всъщност едно начало. Конкретно омбудсманът е една нова правна фигура за българското общество и искрено се надявам, че с тези функции, които евентуално ще й бъдат преписани по закон, тя ще намери своето място в българските традиции.

Процесът на демократизация изисква все повече прозрачност, все по-голяма отвореност на държавните институции към обществото и омбудсманът е една възможност обществото да има контрол върху работата на държавните институции.

По дефиниция основните функции и предназначения на омбудсмана са да наблюдава административната дейност на държавата и да бъде възпиращ фактор срещу злоупотреба с властта, корупцията и произвола на държавните органи. Знаете, че една такава фигура ще намери място с оглед обществените очаквания и с оглед възможността обществото пряко да търси защита и да участва в работата на държавните органи.

Интересна ще бъде дискусията в приложното поле, сферите, в които омбудсманът може да действа. Надявам се, че дискусията ще бъде на едно много сериозно ниво, за да преценим докъде и какви могат да бъдат

правомоцията на омбудсмана. Не съм специалист в тази материя, но виждам на тази маса достатъчно хора, които могат да говорят много и изчерпателно. Аз няма да ви отнемам времето, бих искал да кажа само едно - идеята омбудсманът да намери своето място в българския правов ред изцяло се подкрепя от Министерството на правосъдието и искрено се надявам съвсем скоро да имаме закон за омбудсмана. Благодаря ви.

ВОДЕЩ МАРИЯ ЙОРДАНОВА: Благодаря Ви, министър Станков.

Ние, представителите на неправителствените организации, на гражданското общество сме изключително радостни, че след като идеята за въвеждане на такава институция беше издигната за първи път сериозно и поставяна на обсъждане от гражданското общество, тя придоби популярност и необходимостта от въвеждането на тази институция се споделя от държавните институции, което току-що беше потвърдено и от министър Станков.

А сега давам думата на господин Владислав Славов - председател на Върховния административен съд и председател на Съюза на юристите в България, съпричастен към темата за омбудсмана от 3-4 години, откакто работим съвместно.

ВЛАДИСЛАВ СЛАВОВ: Господин министър, уважаеми госпожи и господа народни представители, уважаеми колеги! Искам да пожелаая успешна работа на настоящия семинар от името на съорганизаторите на и специално искам да благодаря на Американската асоциация на юристите, че за пореден път финансира такъв семинар. Тези семинари вече станаха няколко и аз съжалявам, че хубавите законопроекти, които толкова години са подготвяни, особено от Центъра за изследване на демокрацията, не могат да намерят място в пленарна зала. Надявам се това да е последният семинар, на който обсъждаме такива законопроекти. Мисля, че обсъждането е много полезно, особено за народните представители, за да могат по-добре да се запознаят с материята, която ще бъде

предмет на приемане в пленарна зала и наистина в скоро време да видим един приет закон.

Искам да се спра на проблема с омбудсмана от две страни, които вероятно няма да бъдат засегнати в днешната дискусия. Те са преди всичко от гледна точка на съдебната власт. Много от вас си спомнят, че съвсем наскоро, преди няколко месеца, чествахме 5 години от възстановяването на Върховния административен съд. Връзката омбудсман и административно правосъдие е много пряка. Защо споменавам Върховния административен съд? Защото на тази пета годишнина ние отчетохме, че за този неголям период от време броят на делата в съда се е увеличил почти три пъти. Първата година постъпленията са били около 4000 дела, последната година - над 11 хил.

Не искам да анализирам броя на делата, но искам да посоча сериозните проблеми, които създават пред съдебната власт, пред административното правосъдие от гледна точка на обем работа. В последните години обсъждаме много проблеми на съдебната власт, много критики получаваме, особено от Еврокомисията, в годишните доклади, които получава съдебната власт и една от формите да разтоварим съдебната власт е приемането и на тази институция, която във всички случаи ще даде своето отражение върху броя на административните дела, които ще влизат в съдилищата. Защото в окръжните съдилища, където също се гледат административни дела, техният брой е няколко десетки хиляди. Тоест повече от половината граждански дела в окръжните съдилища са административни. Това е един сериозен обем работа, който би могъл да не стига до съд, ако наистина институцията омбудсман реално бъде приета и заработи.

И второто нещо, което искам да засегна в този аспект, това е ролята на прокуратурата. Има пряка връзка между дейността на прокуратурата и институцията омбудсман и тя е свързана преди всичко с все още осъществяваната от прокуратурата функция така наречен общ надзор. За мен

той конституционно не е регламентиран и затова миналата седмица на Общото събрание на съдиите от Върховния административен съд, обсъждайки новия законопроект за изменение на Закона за съдебната власт, всички съдии единодушно предложиха прокуратурата наистина да стане един орган с функции и правомощия, каквито има във всички страни от Западна Европа, тоест тя да се занимава само с наказателното преследване и проблемите на наказателното правораздаване, а да не се занимава с дейности, които реално не извършва нито една прокуратура в страните от Европейския страни. Това е един остатък от миналото в дейността на прокуратурата, който очевидно че създава проблеми на самата прокуратура и в никакъв случай вече според мен не е полезен за обществото. Имам предвид общия надзор и от гледна точка на масовите случаи на самоуправство, защото от ние от няколко години вече приехме измененията на Гражданско-процесуалния кодекс за така наречените бързи производства и тези проблеми трябва да ги решава съдът. Имам предвид и обстоятелството, че прокуратурата по линия на общия надзор се занимава с дейности, които по принцип могат да бъдат предмет на омбудсмана, могат да бъдат предмет на административното правосъдие и респективно прокуратурата не би трябвало да отделя сили и капацитет, който има, за да решава подобни проблеми.

В този аспект от името на организаторите на днешния семинар се надявам наистина в скоро време да видим тези законопроекти, които са предмет на обсъждане днес в пленарна зала.

Успешна работа!

ВОДЕЦ МАРИЯ ЙОРДАНОВА: Благодаря на господин Славов.

Бих искала преди да дам думата на нашите млади колеги от Програма “Студенти на стаж към парламента” да кажа само две думи за това, че обсъждането на законопроектите както на този публичен форум, така и в Народното събрание в момента се провежда в изключително благоприятна

среда, в която почти всички европейски държави имат вече изградена такава институция - на някои места с по-дълга традиция, с по-богат опит, в нашите съседни държави функционираща отскоро - и това ни дава възможност да черпим както от положителния опит, така и от пропуските, от грешките, за да може това действително да ни помогне в търсенето на най-доброто за България решение.

За това ще ни помогне сравнителният преглед, който са ни подготвили студентите от програмата и ще имаме удоволствието да ги чуем и видим.

Заповядайте.

ТАТЯНА БЪЧВАРОВА, студентка: Темата на настоящото законодателно проучване е омбудсман. То е изготвено от 9 законодателни сътрудника към Програмата “Студенти на стаж към парламента” и ще бъде представена от четирима от нас.

Законодателното проучване разглежда следните основни насоки: същността, наименованието, моделите на омбудсмана; правната уредба в държави - членки на Европейския съюз, както и в държави извън Европейския съюз; разгледани са условията на избор, на съвместимост на мандата; прекратяване на правомощията и имунитета на омбудсмана.

Друга насока, в която е проведено проучването, това е сферата на дейност на омбудсмана, правомощията, като основно е разгледано правомощието по разглеждане на жалби и действията, които се предприемат по тях.

Проучването спира също така вниманието си на административната служба на омбудсмана, бюджета и доклада, който той следва да представя ежегодно пред парламента.

Проучени са актове на Съвета на Европа и актове на Европейския съюз във връзка със създаването на европейски омбудсман, както и на европейски детски омбудсман.

На последно място, но не по важност, е разгледан Международният институт на омбудсмана, който има за цел да осъществява сътрудничеството между омбудсманите по света.

Омбудсманът е създаден за първи път през 1713 г. в Швеция от шведски владетел Крал XII, който в лицето на омбудсмана създава коректив на своята управленческа дейност, който да чертае нови насоки на по-справедливо управление. И до днес омбудсманът запазва своята същност, а тя е да бъде гарант на правата на частни лица, като общо правило е, че омбудсманът може да бъде сезиран както от физически, така и от юридически лица. Изключение от това правило се наблюдава в Македония и в Норвегия, където омбудсманът е компетентен единствено по отношение на жалби, подадени от физически лица.

Омбудсманът разглежда жалби както от граждани на съответната държава, така също и от чужди граждани и от лица без гражданство.

Важно е да се посочи, че омбудсманът е едно извънсъдебно средство за защита на правата на лицата, засегнати от незаконосъобразни действия на държавната администрация. Той предоставя бърза, навременна, ефикасна и лесно достъпна защита на засегнатите права.

В хода на проучването се установяване, че освен омбудсман, което е класическо наименование на институцията, тя се среща под наименованията “адвокат на народа”, както е в Австрия, Албания, Румъния, “граждански защитник” - в Италия и Македония, “народен защитник” - в Испания и Аржентина, “медиатор” във Франция, “граждански пълномощник” или “парламентарен пълномощник по граждански права” - в Унгария, и много други.

В хода на проучването се открояват два подхода по отношение на правната регламентация на институцията. Съгласно първия подход, който се наблюдава в преобладаващия брой държави, които са посочени на екрана, конституционни норми предвиждат създаването и най-общо режима на

санкциониране на институцията на омбудсмана. Особеност се наблюдава в Австрия и Полша, където още в самата Конституция се съдържа много подробна правна уредба на функциите, на начина на действие, на начина на избиране, мандата, както е разгледан и годишният мандат, който се представя пред парламента.

Въз основа на конституционните разпоредби се приема специален закон, който вече урежда подробно тази институция.

Съгласно втория подход, който се наблюдава в държави като Белгия, Великобритания, Гърция и Италия, не съществуват конституционни норми, които да уреждат институцията, направо се приема специален закон, който урежда режима на създаване и функциониране.

Установени са три основни модела на омбудсмана. Класическият модел се наблюдава в Швеция, в останалите Скандинавски държави, в Полша и в другите европейски държави, които са възприели шведския модел. Съгласно този модел омбудсманът е компетентен да разглежда жалби на лица срещу незаконосъобразни действия на държавната администрация.

Вторият модел е една разновидност на омбудсмана, това е така нареченият посредник или медиатор, който се наблюдава във Франция, Европейския съюз, също така в Англия, Уелс, Босна и Херцеговина, Австралия и Нова Зеландия. Тук омбудсманът е компетентен да разглежда жалби не само срещу незаконосъобразни действия на държавната администрация, но също така срещу всяка форма на лошо администриране, което включва нелоялни действия, необосновано забавяне, както и някои процедурни пропуски.

Последният модел, който се откроява в проучването, това е създаването на омбудсман с основна задача да разглежда оплаквания срещу нарушения на конституционно провъзгласени права и свободи. Такъв е създаден и функционира успешно в Унгария, Румъния, Русия и други нови демокрации.

Омбудсманът е личностна институция, независимо от наименованието, което се възприема, и от модела, който функционира в съответната държава. По принцип той е едноличен орган, но съществуват и изключения. Например в Босна и Херцеговина омбудсманът се нарича институция и той е съставен от трима души, които взимат решенията, както и провеждат разследване по жалбите съвместно, а не еднолично.

Създадени са и функционират както омбудсмани с обща, така и омбудсмани със специална компетентност. Специализираните омбудсмани ще бъдат посочени по-подробно по-нататък в проучването от моя колега.

Създадени са омбудсмани както на национално, така и на местно равнище. Това е практика.

Правилото е, че омбудсманът се избира от парламента, а не от орган на изпълнителната власт, което гарантира и неговата независимост при осъществяване на служебните му задължения. Изключения от това правило се наблюдава във Франция, във Великобритания и в Холандия. Във Франция омбудсманът се назначава с декрет на президента по предложение на правителството. Във Великобритания той се назначава от кралицата по предложение на правителството и след проведени консултации със специална анкетна комисия. В Холандия долната камара на парламента при избор на омбудсман може да вземе под внимание препоръката на заместник-председателя на Държавния съвет, председателя на Върховния съд, както и председателя на Генералната сметна палата.

Изискванията при избора на омбудсмана са идентични във всички държави. Той трябва да бъде гражданин на съответната държава, да има чисто съдебно минало, да притежава морално-етични качества. Това е изискване, което е посочено по този начин в Албания, в другите държави е казано, че омбудсманът следва да бъде лице, което е познато с доброто си име в обществото. Друго изискване е притежаването на висше образование, като в

Гърция е посочено, че омбудсманът следва да има завършено юридическо образование. В повечето Скандинавски държави е необходимо лицето да притежава превъзходни познания по право. Друго условие е навършването на определена възраст.

Условията за несъвместимост на омбудсмана отново са идентични в проучените държави. Те са по време на осъществяване на правомощията си като омбудсман лицето да не заема длъжност магистрат, да не осъществява търговска дейност, а също тук важи и принципът за партийно политическа непристрастност.

Имунитетът е друг основен въпрос, който е разгледан в законодателствата на разгледаните държави в проучването. Омбудсманът се характеризира с наказателна неотговорност, тоест той не може да бъде държан отговорен за мненията, които изказва по отношение на разглежданите жалби, както и за предприетите действия при осъществяване на служебните си задължения.

Омбудсманът не може да бъде задържан освен с изричното съгласие на парламента. В Босна и Херцеговина той може да бъде задържан единствено когато бъде заловен при извършване на престъпление, за което се предвижда наказание лишаване от свобода за повече от пет години. В Гърция може да бъде възбудено наказателно преследване срещу омбудсмана единствено при клевета, при обида и при издаване на служебна тайна. В Испания се допуска арест на народния защитник, когато той бъде заловен на местопрестъплението.

По отношение на мандата. Различни са законодателните решения в отделните държави. Мандатът бива от 4 до 8-годишен, като принципът е, че той е четиригодишен в повечето Скандинавски държави или петгодишен. Изключение се наблюдава в Корея, където той е тригодишен.

Условията за прекратяване на правомощията на омбудсмана отново са идентични в разгледаните държави. Това става при подаване на оставка, при

изтичане на мандата, установена несъвместимост на мандата, при явна небрежност при изпълнение на служебните си задължения, при установена трайна невъзможност да изпълнява служебните си задължения поради загуба на психически или физически способности. Особености се наблюдават във Великобритания, Белгия, Дания, Франция, където той се освобождава от длъжност автоматично при навършване на пенсионна възраст. В Испания омбудсманът може да бъде освободен предсрочно от длъжност, когато бъде заловен при извършване на престъпление или когато му е наложено наказание лишаване от свобода с влязла в сила присъда за умишлено престъпление.

Сферата на дейност на омбудсмана обхваща органите на изпълнителната власт, организацията и управлението на администрацията на съдебната власт, както и всички лица и организации, които осъществяват публични функции. Особености се наблюдават в Чехия и в Норвегия. В Чехия омбудсманът има по-широки правомощия. Той може да осъществява контрол върху полицията, Здравноосигурителната каса, както и върху Съвета за радио и телевизия, а в Норвегия неговите правомощия са по-ограничени, извън сферата на неговата дейност стои военната държавна администрация.

Когато се говори за сферата на дейност на омбудсмана, следва да бъдат посочени логично и органите, които стоят извън нея. Омбудсманът не може да осъществява контрол върху висшите държавни органи, както и върху органите на съдебната власт.

ТЕОДОРА ЦЕНОВА, студентка: Във всички разгледани държави омбудсманът разполага със следните общи правомощия. Това са да разглежда подадени до него жалби и да извършва разследвания във връзка с тях. Той отправя предложения и препоръки до наблюдаващите институции за защита на правата и свободите на частни лица, както и за отстраняване на нарушения във връзка с тези права и свободи. Посредничи между наблюдаваните институции и засегнатите лица. Иска и получава навременна, пълна, точна и ясна информация

от тях. Има пряк достъп до наблюдаваните институции. Изразява публично мнението си по разследван от него случай. Когато има данни за извършено престъпление, уведомява компетентните органи на прокуратурата. Подготвя и внася ежегоден доклад в парламента, както и специален доклад, когато сметне, че това е необходимо, и информира парламента за някои особени случаи на незачитане на права и свободи.

Освен тези общи правомощия в отделните национални законодателства на омбудсмана са дадени и някои специфични правомощия. Така когато служител на изпълнителната власт затруднява по какъвто и да било начин действия на омбудсмана, последният има право да изиска започване на дисциплинарно производство срещу него. Във Франция и в Гърция омбудсманът сам разполага с подобни правомощия - той налага дисциплинарни наказания на такъв служител. В Шотландия има омбудсман със специална компетенция в областта на правните услуги, извършвани от държавни органи. Във Финландия омбудсманът извършва мониторинг върху законността на официалните действия на правителство, министри и президент, както и вътрешен контрол върху затворите, военните поделения и социално-осигурителните институции. С правото да се сезира Конституционния съд за установяване противоконституционност на законови разпоредби омбудсманът разполага в държави като Австрия, Украйна, Албания и Испания. В Холандия той уведомява парламента или ресорния министър, когато установи, че има непълноти в нормативни актове. Във Финландия при поискване може да даде мнение по законопроект. В Португалия посочва недостатъци на законодателството чрез препоръки, дава препоръки по какъв начин да бъдат тълкувани законовите разпоредби, както и мнения, че е необходимо ново законодателство. Законодателна инициатива омбудсманът има в държави като Узбекистан, Чехия, в Швеция най-общо съдейства за преодоляване несъвършенства в законодателството.

Основно правомощие на омбудсмана е да извършва разследване по жалби както по негова собствена инициатива, изключение са държави като Франция и Гърция, където той не може да действа по свой почин. Когато действа екс софицио, омбудсманът като правило трябва да получи изричното съгласие на засегнатото лице за започване на такова разследване. Такова съгласие обаче не е необходимо според законодателствата на Словения, Босна и Херцеговина.

За да бъде разгледана жалба до омбудсмана, в част от законодателствата са въведени ограничения. Такова ограничение е давността. Принципът е едногодишна давност на нарушението. Има и изключения от нея. Така в Гърция е предвидена шестмесечна давност, в Литва е тримесечна, във Финландия е доста по-голяма - пет години, като има и възможност при наличие на сериозни основания жалба срещу нарушение с по-голяма от петгодишна давност да бъде разгледана.

Друго ограничение е изчерпване на останалите средства за защита, тоест не се разглежда жалба, ако те не са изчерпани, в държави като Норвегия, Дания, Узбекистан, Руската федерация, Нова Зеландия и други държави. Това изискване не важи в държави като Швеция, Холандия, Полша. По принцип всеки гражданин на съответната държава, чужд гражданин и апатрит би могъл да подаде жалба до омбудсмана. В Чехия има едно изключение - лице, изтърпяващо наказание лишаване от свобода не може да подаде жалба до омбудсмана, тоест тя не бива разглеждана.

В повечето от разгледаните държави право на жалба до омбудсмана има лицето, чиито права са пряко засегнати. Изключение от това правило са държави като Полша, Хърватия, Финландия и Холандия, където жалба може да подаде всяко лице, без значение дали са засегнати пряко или индиректно негови права и законни интереси.

Процедурата по подаване на жалба и по разглеждането ѝ като правило е безплатна. Жалба може да бъде подадена устно или писмено. В някои национални законодателства, като на Босна и Херцеговина, Словения и Румъния условие за допустимостта на жалбата е тя да бъде подадена в писмен вид.

Жалба до омбудсмана не може да бъде разгледана, ако тя е анонимна. Изискване е и да бъде точно и ясно формулирано оплакването в нея. Когато до омбудсмана има подадена жалба, той може да откаже да я разгледа в три случая: когато тя е необоснована, засяга въпроси извън сферата на компетентност и когато е формулирана неясно или с цел да навреди другиму. Същевременно омбудсманът може и да препрати жалбата, когато прецени, че тя засяга сфера извън неговата компетентност. В случая той я препраща до компетентния да се занимае със случая орган.

При разглеждане на жалба омбудсманът може да изисква точна и пълна информация от съответния държавен орган, да разпитва всяка лице, което по негова преценка има отношение към случая, да изисква експертно мнение, има достъп до документи, представляващи държавна тайна, когато те са от значение за случая, има достъп до наблюдаваните институции.

Когато констатира нарушение, омбудсманът отправя препоръка за преустановяването му и отстраняване на настъпилите от него вреди. В Латвия се наблюдава едно изключение - основната задача на омбудсмана е да постигне помирение между страните.

Общо задължение на омбудсмана е да представя ежегоден доклад пред парламента. В него той прави своеобразен отчет за дейността си през изминалата година. Докладът трябва да съдържа информация за броя на получените жалби, броя на разгледаните жалби, за резултатите от разследването, отправените препоръки, за предприетите вследствие на препоръки действия от наблюдаваните институции, както и за случаите, при които наблюдаваните институции не са предприели никакви действия и за

причините за това. Когато смете за необходимо, омбудсманът може да представи специален доклад по конкретен казус пред парламента.

В повечето от разгледаните държави омбудсманът се подпомага от административна служба, организирана по различен начин в различните национални законодателства. Така например в Албания той се подпомага от три специализирани отдела, ръководени от комисари; в Гърция се назначават 30 научни сътрудници и служители със специална квалификация. В Словения той разполага с екип от експерти, консултанти, главен секретар; в Молдова парламентарните адвокати заедно с административната служба образуват самостоятелно учреждение - център по правата на човека.

Гаранция за финансовата независимост на омбудсмана е неговият бюджет. Той се изготвя обикновено от него и се приема от законодателния орган, било то като част от парламентарния бюджет или като самостоятелна част от държавния бюджет. В Гърция бюджетът му се предвижда в частта за бюджета на Министерството на вътрешните работи, в Албания пък омбудсманът може да получава и дарения в пари или натура, като съществува задължение тези дарения да бъдат декларирани в специален регистър. В Германия той може да получава подаръци, като е длъжен да уведоми за това министъра на вътрешните работи и министърът решава как съответните подаръци да бъдат използвани.

АРТУР АСЛАНИЯН, студент: В международен план необходимостта от създаване на една наднационална координираща организация доведе до образуването на Международния институт на омбудсмана. Той е учреден през 1978 г. и е със седалище в Едмонтън, Канада.

Институтът представлява организация с идеална цел. В него членуват независими служби на омбудсмана по целия свят. Международният институт на омбудсмана има шест звена. Негови подразделения се намират на територията на Азия, Африка, Австралия, Европа, Карибска и Латинска Америка, както и на

територията на Северна Америка. Официалните езици в работата на института са английски, френски и испански.

Членовете на института са пет категории. Те биват с право на глас, без право на глас, пожизнени почетни членове, както и индивидуални членове и библиотеки.

Основните цели, които стоят пред дейността на Международния институт на омбудсмана, са разработване на програми, които да способстват за обмяна на информация и опит между омбудсманите по света, разработване на образователни проекти и програми за нуждите на омбудсмана, техните служби и други заинтересовани лица, насърчаване на интерес към омбудсмана и оказване на съдействие при изследване на тази институция, събиране, съхраняване и разпространение на информация и данни за омбудсмана, организиране на международни конференции, както и предоставяне на стипендии и други видове финансова помощ на отделни лица по целия свят с цел да се насърчи изследването, развитието и проучването на институцията на омбудсмана.

Договорът за Европейския съюз, подписан в Маастрихт през 1991 г., предвижда създаването на изцяло нова институция на ниво Европейски съюз - това е Европейски омбудсман. Съобразно с него гражданите на Европейския съюз имат право да подават жалби до Европейския омбудсман във връзка с проблеми от административната дейност на Европейската общност.

Правната регламентация на института се намира в договора за Европейския съюз, в Устава на Европейския омбудсман, който е приет от Европейския парламент след одобрението на Европейската комисия, както и с решение на Европейския омбудсман относно назначаването на служител за предотвратяване изтичането на информация.

Компетентността на Европейския омбудсман обхваща разглеждането на жалби, подадени от физически или юридически лица с постоянно

местожителство или със седалище в държава - членка на Европейския съюз, както и изготвяне на препоръки до органите на администрацията на Европейската общност.

Европейският омбудсман се назначава от Европейския парламент за срока на неговия мандат. Той се избира между граждани на Европейския съюз с граждански и политически права, а също така той трябва да предлага всички гаранции за своята независимост, както и да отговаря на изискванията за упражняване на най-високата юридическа длъжност в своята страна или да отговаря на изискванията за заемане на длъжност омбудсман според своето национално законодателство.

Основна задача на Европейския омбудсман е да съдейства за разкриване на неправомерни действия в работата на институциите и органите на Европейския съюз. Той дава препоръки с цел прекратяване на такива действия. Омбудсманът обаче не може да се намесва в съдебни дела и по въпроси, свързани с правилността на съдебните решения. Той може да си сътрудничи с други институции от същия тип на регионално ниво от държавите - членки, когато това обаче е от полза на неговата дейност и в защита на интересите на лицата, които отправят жалби до него.

Възникнал като коректив на изпълнителната власт, омбудсманът се развива като институция, която разглежда въпроси, свързани с нарушения на основните права на гражданите. В някои от разгледаните национални законодателства за това има създадени специални омбудсмани. Необходимостта от тяхното създаване се свързва с особената ценност на някои категории права на гражданите. Редица международни актове акцентират върху правата на детето. През 1989 г. Общото събрание на ООН приема Конвенция за правата на детето. Тя е ратифицирана от българската държава и обнародвана в "Държавен вестник" през 1991 г., което я прави задължителна за българските правоприлагащи органи.

Голяма част от конвенциите, резолюциите, препоръките на Съвета на Европа са посветени на правата на детето. Най-важни сред тях са Препоръка 1286 за създаване на детски омбудсман на национално ниво, Препоръка 1460 за създаване на Европейски детски омбудсман.

Предвидено е целите на институцията на детския омбудсман да бъдат съдействие за разпространение и изпълнение на Конвенцията за правата на детето, предоставяне на съвети и подкрепа на всички лица, които се занимават с детето.

Това са препоръки на ниво Европейски съюз.

Отделно от това на национално ниво има създаден детски омбудсман в Швеция и Полша. Посочени са неговите основни задачи. Във Великобритания има над 15 специализирани омбудсмана - военен омбудсман, омбудсман за въоръжените сили в някои държави.

В заключение мога да кажа, че това бяха основно акцентите в нашето законодателно проучване на тема: “Правната регламентация на института на омбудсмана”, като предоставяме това проучване на ваше разположение.

ВОДЕЩ МАРИЯ ЙОРДАНОВА: Много благодаря на колегите от Програмата. Надявам се, че участниците ще ни извинят за просрочването на определеното време, но пък имахме възможност да изслушаме едно систематично и интересно поднесено изследване, което се надявам да помогне в хода на дискусиата и в работата на законодателя.

Преди да преминем към следващата точка искам да благодаря още веднъж на министър Станков и да му дам думата преди да напусне нашата дискусиа.

МИНИСТЪР АНТОН СТАНКОВ: Благодаря. Ако в България в момента имаше омбудсман, сигурно щеше да ми направи остра забележка, че в момента не си върша пряката работа. Моля да бъда извинен, отивам да я свърша.

Успешна работа ви пожелавам и оставам с ангажимента към вас.
Успешен ден!

ВОДЕЩ МАРИЯ ЙОРДАНОВА: Благодаря Ви. Ползотворна работа!

Преминаваме към представяне на внесените в Народното събрание законопроекти, които ще бъдат представени по реда на тяхното внасяне. Имам удоволствието първо да дам думата на господин Любен Корнезов, който ще представи законопроект за омбудсмана, внесен на 11 юли 2001 г. и в предишното Народно събрание - също.

ЛЮБЕН КОРНЕЗОВ, народен представител от КБ: Приветствам инициативата на Съюза на юристите и другите съорганизатори за тази дискусия. Радвам се, че има толкова млади хора тук. Познавам и изследването на студентите, то е на изключително високо ниво. Удоволствие ми беше, когато се запознавах с него. Казвам ви го от сърце.

Проблемът за омбудсмана вече го разискваме повече от десет години. Аз поне съм участвал в 15 или 20 конференции, съвещания, дискусии. Доста от тях минаха като мероприятия. И вече десет години го разискваме, а закон няма. В момента, както знаете, има три законопроекта, знам, че се пише четвърти, може би ще станат и пет, което значи, че скоро няма да стигнем до крайния резултат.

Омбудсманът за мен не е някаква панацея, защото е илюзия, че той ще реши проблемите относно правата на гражданите. Проблемите днес в България са основно в икономическата област, икономическите права. Така че и идеален омбудсман да гласуваме като закон и оттук идеален омбудсман да има в страната, той не може да ни реши основните проблеми. Трябва ли обаче да има такъв закон? Категорично да! Виждате, че в цяла Европа има, само в България няма. Голямата опасност е обаче омбудсманът да не се превърне в Бюро "Жалби" в лошия смисъл на думата. Създавайки омбудсмана, съществува опасност да го затрупаме с десетки хиляди жалби и той да не може да излезе оттам. Само като пример ще ви дам, може би е известно, президентът Петър

Стоянов е получил от цялата страна 47 хил. жалби. Имате ли представа как могат да се обработят, да се отговори, да се извърши нещо реално? Абсурд!

За законопроекта, който съм внесъл в парламента. За мен омбудсманът не може да бъде държавен орган. Той не може да има власт, той може да има влияние, но не и държавна власт. Междупрочем, и в законопроекта на колежката Михайлова омбудсманът се разглежда като недържавен орган, за разлика от третия законопроект. След като не е държавен орган, той не може да има държавнически властнически правомощия и отгук под някаква форма да замества дейността на прокуратурата.

Кой може да сезира омбудсмана? Това, което предлагам и съм сигурен, че е по-рационално, е само граждани да могат да сезират омбудсмана, за разлика от редица системи, както чухме, включително и в другите два законопроекта, където се дава възможност омбудсманът да бъде сезиран и да защитава определени права на юридически лица и неформални организации, обърнете внимание! За мен ще направим грешка, ако дадем възможност на юридически лица, които са десетки хиляди. Юридическото лице все пак е юридическо лице, има възможност да се защити, а не да търси чрез омбудсмана някаква защита. Нямам нищо против и съм за гражданското общество и гражданските организации, но представяте ли си, както е написано неформални организации, това означава, че не само тези 9600 фондации в България, които са регистрирани сега, но съществуват поне още 3-4 хил. организации, които никъде не са регистрирани, но функционират. И ще им дадем възможност да се обръщам към омбудсмана! Това означава омбудсманът да бъде блокиран само за три-четири месеца в своята си дейност, независимо от неговия щат. Затова за мен е по-целесъобразно поне на първия етап, докато нещата се отсеят, омбудсманът да защитава права и интереси на граждани, но не и да бъде защитник, респективно да бъде сезиран от юридически лица и неформални организации.

Кой може да бъде омбудсман? И трите законопроекта не предвиждат тези няколко вида омбудсмани, специализирани омбудсмани, за които тук се каза. На този етап за мен в България трябва да има един омбудсман, който да има обща компетентност.

За образованието. Поне аз виждам омбудсмана да има задължително висше юридическо образование и минимум 15 години юридически стаж. Опитът, който имам като председател на Комисията по жалбите и петициите, където също сме затрупани с жалби и не можем да излезем, категорично показва, че за да можеш да дадеш компетентен отговор, било то устен, било писмен, в 99 процента от случаите се изисква юридическа компетентност. Не е възможно друго! Казвам ви го, без да подценявам другите специалности. Но за тази дейност е необходимо юридическо образование и то с определен опит. Защото се поставят въпроси от всички клонове на правото. За да отговориш на една жалба, трябва да кажеш има ли нарушение, няма ли, кой орган е компетентен да извърши определена дейност. За разлика от това, което предлагам, другите два законопроекта изискват висше образование, но не и юридическо. Разбира се, това е въпрос, който може да бъде решен в хода на дискусиата.

Аз поне виждам и така съм го и записал омбудсманът да има статута на конституционен съдия. Той не е конституционен съдия, разбира се, няма правомощията на конституционен съдия. Но статутът на конституционния съдия е даден и в Конституцията, и в Закона за Конституционния съд. Тук е въпросът и до възнаграждения, и до имунитета, ако щете, даже за обслужване и т.н. Междупрочем, и съдебната система е привързана до известна степен със статута на конституционния съдия. Заплащането примерно е процент от възнаграждението на конституционния съдия. Давам това като пример, не като суми.

Според мен омбудсманът, който ще има статут, близък до статута на конституционния съдия, трябва да бъде български гражданин и само български гражданин. Докато колегите нямат това изискване. Следователно, ако се приеме законопроекът в този вариант, омбудсманът може да има и двойно гражданство.

За отзоваването. Ясно е, че Народното събрание ще избира омбудсмана, въпросът е кой има право да предлага, поне аз го виждам по-широко - не само народни представители, но и президентът да може да предлага, предлагам и Висшият съдебен съвет да има това право, но, разбира се, Народното събрание ще избере омбудсмана. Поставя се въпросът, ако той не оправдае доверието, как да бъде отзован? Ако кажем, че Народното събрание може да отзове при всеки един случай, като човек, който за съжаление излезе от съдебната зала и влезе в някаква друга, мога да кажа, че в парламента въпросът винаги ще се политизира. Щем или не щем. Мнозинството в парламента ще си избере омбудсман и мнозинството, когато изгуби доверието в омбудсмана, винаги ще може да го свали. Следователно трябва да дадем някаква преграда относно лесното отзоваване на омбудсмана. Защото той в противен случай много лесно би се превърнал в един политически функционер. Това е опасно и не бива да го допуснем. Знам, че е на ръба на Конституцията и леко настъпва Конституцията, но все пак дава един изход - омбудсманът да може да бъде отзован и пряко от гражданите, ако 200 хил. граждани, имащи право на глас, поискат това. Може би някой ще попита защо 200 хил. Защото около 200 хил. е 4-процентовата бариера, която е парламентарната бариера. Ако дадем възможност на парламентарните групи, сто на сто съм сигурен, че ще има отзоваване и по други причини, не само относно дейността на омбудсмана.

Приключвам. Доколкото не само на книга съм изучавал дейността на омбудсман, но съм се срещал с колеги от други държави, преди петнадесетина дена се срещнах и с унгарския омбудсман по малцинствата, имам някакъв

поглед и върху дейността на омбудсмана в Полша, в някои държави функционира с авторитета на личността, на институцията, думата на омбудсмана тежи с влиянието си. Другаде се превръща в него като ходатай за определени случаи. И в някои държави действително са се хванали за главата, защото започват да подбират от тези 30-40 хил. жалби само тези случаи, които са на близки хора или някой се е обадил да ходатайства за някакво благоприятно решаване. Това е опасността. Опасността е, още веднъж повтарям, да не превърнем българския омбудсман в Бюро “Жалби”. Такова вече сме имали и преди 1989 г.

Благодаря ви за вниманието! Дано този парламент да приеме най-после своя омбудсман. Може и с друго наименование, защото и това е спорно.

ВОДЕЩ МАРИЯ ЙОРДАНОВА: Много благодаря на господин Корнезов. Мисля, че ще има въпроси и становища, но моето предложение е, ако присъстващите го приемат, да изслушаеме всички докладчици в рамките на 15-минутния регламент, в който господин Корнезов прекрасно се вмести, и тогава да имаме база действително за сравнение, за дискусия.

Имам удоволствието да дам думата на госпожа Екатерина Михайлова, народен представител от Обединените демократични сили, един от вносителите на законопроект за омбудсмана от 19 юли 2001 г. Тя е също и сред вносителите на същия законопроект в предишното Народно събрание. Това са първите два законопроекта, които продължават своята съдба и наистина бихме искали да видим един приет закон.

ЕКАТЕРИНА МИХАЙЛОВА, народен представител от ОДС: Благодаря Ви. Действително това е един законопроект, който влиза за втори път в Народното събрание. Дано сега съдбата му е по-добра, отколкото в миналия парламент. Всъщност той постъпи към края на мандата на Народното събрание и не успяхме да стигнем до разглеждането на законопроектите, които бяхме внесли и от нашата парламентарна група, и от колегите от БСП. Затова още в

началото на това Народно събрание ние веднага внесохме нашите законопроекти, за да сложим началото на една дискусия вече в Народното събрание с надеждата този път да имаме и приет закон.

От всичко, което се чу до този момент, става ясно, че закон за омбудсмана рано или късно в България ще има, въпросът е кога и какъв ще е този закон, който ще приеме парламентът. И аз съжалявам, че днес са много малко народните представители, които слушат тази дискусия, защото ми се струва, че щеше да им е много полезно да чуят изложенията на нашите млади колеги студенти, които направиха един обстоен преглед и анализ на съществуването на институцията омбудсман. Затова аз няма да преповтарям много от текстовете, които са в закона, само ще спомена, че законопроектът, който ние сме предложили, е законопроект, създаващ омбудсман от класически вид, тоест заимствали сме скандинавския модел. Трябва още сега да кажа, че този законопроект, който сме внесли, е законопроект, който не сме писали ние, народните представители, подписали се под него. Това е законопроект, изработен от Центъра за изследване на демокрацията и те бяха така любезни да ни го предоставят още в миналия парламент за внасяне, след като бяха проведени много дискусии, срещи, събирания, обобщаване на опит. Разбира се, авторите, които сме се подписали сега, работихме в много тясна връзка със същинските автори на законопроекта, в това число имахме и посещения, видяхме испанския омбудсман как действа, за да може наистина когато внесем един законопроект, да имаме пълната представа за какво става дума, а не да бъде един текст, който да не ни говори как се прилага законът и как може омбудсманът да функционира.

Това, което отбеляза господин Корнезов, според мен е най-важното, свързано с бъдещето на законопроекта - да не се превърне омбудсманът в Бюро "Жалби" и да не се превърне в държавен орган, подобен на един или друг орган, който управлява в определен момент страната. Затова тези два момента са най-

съществените с оглед на това какъв закон ще приемем, а оттам нататък нюансите са важни, но ми се струва, че тях много по-лесно ще преодолеем, ако има противоречия, много по-лесно ще ги решим. Разбира се, тук аз веднага бих влязла в спор с колегата си Корнезов за 200-та хиляди подписи, че не е никакъв проблем на една парламентарна група да събере 200 хил. подписа, ако реши да отстрани един неудобен омбудсман. Така че наистина политиката ще присъства и при избирането на човека, който ще осъществява тази дейност, тя ще присъства и ако реши някой да отстранява този човек, който е избран. Разбира се, че трябва да потърсим защитни механизми да няма злоупотреба с власт, но ми се струва, че по-важното е да приемем един модерен закон, който да уреди именно това да не е държавен орган омбудсманът и да не се превърща в него, което да го обезцени.

И накрая, искам да кажа още нещо - че изключително важно според мен е, след като приемем закона, да намерим личността. Защото можем да приемем един чудесен закон, но трябва да намерим хората, които да бъдат истински представители на институцията и авторитета на човека, който ще бъде излъчен. Това ще спомогне поне в началото за създаването на нормата на поведение на омбудсмана в България. Затова, без да преувеличавам ролята на личността в една институция, особено в началото, при стартирането, създаването на традиции изключително важно е кой ще бъде фигурата, която ще успее да приложи това, което днес коментираме и бихме желали да се превърне в реализация.

Вече имаше два опита за създаване на специализирани омбудсмани. И двата приключиха неуспешно. Единият беше в миналия парламент, когато бяхме управляващо мнозинство и имахме идеята да има омбудсман в Данъчно-процесуалния кодекс, тоест да следи работата на данъчната администрация. Имаше такива зачатъци, дискусии, но срещнахме неразбирането на това трябва ли да има такава институция в България, трябва ли да има специализиран орган,

и то в данъчната система, и така и не се стигна до приемането. Последният опит за създаване на специализиран омбудсман приключи миналата седмица, когато гледахме законопроекта за равните възможности на жените и мъжете. Там също се предвиждаше един специализиран омбудсман, който да наблюдава спазването на тези права.

Наистина трябва да се направи един общ закон за омбудсман, в който да дадем рамки и възможности, така че омбудсманът да стане ефективно действащ и предпазващ от изкушения както изпълнителната власт, така и администрацията на съдебната власт, така и публичната дейност, така и антикорупционната дейност, която сама по себе си е заложена в създаването на един такъв законопроект.

Аз много се надявам, че в резултат на днешната дискусия няма да се появят, както чувам, още четири законопроекта, което означава, че няма да стигнем до закон, а по-скоро ще можем да сближим становищата си и да изработим нещо, от което в България има необходимост и даже вече е изостанала поради дългото неразбиране защо ни е нужно това дори думичката “омбудсман” беше трудно да се научи, какви ли не етикети бяха залепвани на омбудсмана, които звучаха специално в нашите условия малко притеснително, като “народен защитник”, което веднага прави някакви стари асоциации. Не зная дали ще е най-доброто да търсим побългарен превод.

Аз се извинявам, че няма да мога да участвам в дискусията поради ангажимент в останалата част от деня, но ще завърша с това, което споменах преди малко: същинските автори на законопроекта са тук, те ще могат да отговорят на всички ваши въпроси. Този законопроект е един хубав пример за сътрудничество между институциите или представители на институциите с гражданското общество. Аз благодаря за свършеното до този момент на организаторите на днешната дискусия и, разбира се, не мога да пропусна Центъра за изследване на демокрацията.

Благодаря ви!

ВОДЕЦ МАРИЯ ЙОРДАНОВА: Благодаря на госпожа Михайлова за стегнатото представяне и за хубавите думи. Това че толкова дълго се проточи работата и приемането на закона има и една положителна страна - открива се шансът да се постигне съгласие на по-широка основа и защо не консенсус между политическите сили? Защото това е една институция, която наистина изисква такъв консенсус. Още повече, че по този път би се преодоляла и конституционната пречка за избор с квалифицирано мнозинство, за отзоваване с квалифицирано мнозинство. Така че експертите са готови да си свършат работата, остава добрата воля на политиците.

Сега имам удоволствието да дам думата на народния представител Емил Кошлуков от Национално движение Симеон Втори, който ще представи третия по ред внесен законопроект в Народното събрание. Законопроектът за омбудсмана е внесен през януари т.г., след оттегляне на 9 февруари, внесен повторно след корекции на 1 март 2002 г.

Заповядайте, господин Кошлуков.

ЕМИЛ КОШЛУКОВ, народен представител от НДСВ: Добър ден на всички. Идеята за този законопроект в този му вид също беше изградена от доста хора, така че като го представям, не искам да взимам кредита за него.

Както знаете, в парламента вече съществува Комисия по въпросите на гражданското общество - една уникална комисия, която работи с Обществен съвет към нея, номиниран измежду 150 организации. В този Обществен съвет има 21 човека, които представляват до голяма степен позициите и мненията на третия сектор, неправителствените организации. Това са основните законодатели на този законопроект, това са местата, където се е говорило за този законопроект. В него до голяма степен, не бих искал да казвам проценти, но сигурно на 90 процента са интегрирани и са използвани законопроектите, които бяха внесени вече от другите две парламентарни сили, законопроекти,

които съществуваха в парламента. Смисълът да направим нов, а не да използваме старите е, че той според нас малко доразвива и доуточнява материята. Категорично няма никакви партийни и политически различия тук и няма никакъв стремеж да се пренебрегват другите законопроекти, но в няколко точки, когато общественият съвет ги гледаше и комисията ги разглеждаше, ние решихме, че има нужда от подобрене. Затова и проведохме среща с вносителите на законопроектите, за да поговорим с тях да ги преработят те в тези пунктове. След което, разбира се, те ги запазиха такива и ние решихме да допълним и да развием новия законопроект.

Законопроектът беше обсъждан също в поредица от срещи с много неправителствени организации. Бяха организирани няколко кръгли маси по темата, имаше няколко изнесени заседания на комисията в провинцията по тази тема. Господин Ляков, който е тук и е член на комисията, присъства на едно от тези заседания, други членове са присъствали на други. Опитвали сме се да вземем и да интегрираме в законопроекта повечето от предложенията, от мненията, които сме получили. Това беше и причината да го изтеглим, след като чухме коментарите на господин Корнезов и на други в комисията, когато се обсъждаше първият вариант, за да може да се направи нещо, което да е сравнително добро. Дали сме успели, това е друга тема. Мисля, че е достатъчно добра база за първо четене. Разбира се, открити сме към предложения. Естествено, че това нещо ще предизвика голяма дискусия в парламента и в обществото, това е уникална институция, не е създавана, по нея има различни виждания. Опитали сме се да използваме опита на другите държави, опитали сме се да използваме практиките, макар че те не са особено успешни. Няколкото неправителствени организации, които въведоха такава институция и я тестваха в София и в страната, говорили сме и с тях, за да видим къде се е късала връзката, какъв е проблемът. Смятам, че успяхме да изготвим една добра основа, пак казвам, в никакъв случай не претендираме за нотариален акт върху

истината и не смятаме, че това е най-доброто, което може да се постигне. Напротив, надяваме се на сериозен дебат в парламента и в обществото по тази тема, когато законопроектът тръгне.

След като по различните пунктове се е говорило достатъчно, а аз не бях тук, се страхувам да не повтора и да не кажа неща, които вече са коментирани. Затова по-скоро ще се намеся в хода на дискусиата.

ВОДЕЩ МАРИЯ ЙОРДАНОВА: Благодаря на господин Кошлуков.

Преди да преминем към дискусиата нека да изслушаме още едно кратко представяне на обща концепция за въвеждане на институцията омбудсман в България, което ще бъде направено от господин Борислав Белазелков, съдия във Върховния касационен съд, член на работната група към Центъра за изследване на демокрацията от четири години насам, работеща по проучване на проблема и по разработване на концепцията и на законопроекта. Не за представяне на отделен законопроект, а наистина за представяне на платформата, на базата на която може да се постигне действително едно общоприемливо и работещо за България решение.

БОРИСЛАВ БЕЛАЗЕЛКОВ: Благодаря. Аз мисля, че забавянето на приемането на проекта има още една добра страна - това е поне на мен един от малкото известни проекти, които са направени въз основа на ясна и на широко обсъдена и приета концепция. Ние сме майстори по писането на закони наколяно, но ми се струва, че тук въпросът е много по-сериозен и действително работата започна преди много време и тя започна с изготвянето на една обща концепция, в която участваха не само видни юристи, но и представители на различни държавни органи. Общо взето, по концепцията, независимо от това дали тя се разбира в пълнота или не се разбира в пълнота, по нея няма спорове.

Това, което е най-важно според мен за институцията омбудсман, е, че Конституцията не позволява на омбудсмана да притежава нито капка власт. Той е държавен орган, но не може да притежава абсолютно никаква власт, тъй като

ако е орган на власт, трябва да е задължително уреден в Конституцията. Това поставя пред нас един уникален шанс да създадем един нов държавен орган, който да не бъде четвърти център на властта, защото България не се нуждае от това, а да създадем един държавен орган, който по нов, по различен начин да спомага за установяване на правилни отношения между органите на властта и адресатите на властта. Ако ние имаме единство и едно истинско разбиране по този въпрос, много лесно ще намерим конкретните разрешения в съответния закон. Омбудсманът по замисъл трябва да бъде един коректив на четвъртата власт. Ние имаме впечатление от това как четвъртата власт си върши работата - понякога успява, понякога не успява. Обаче елементът скандал, елементът оборот, елементът печалба имат значение в четвъртата власт. Ние искаме да имаме една институция, която сериозно, компетентно да може да види проблема, да може да чуе гражданина и сериозно и компетентно не само да постави проблема пред администрацията, но и да предложи някакво разрешение. Защото страшно лесно се критикува, на нас много ни се удава да критикуваме, но когато дойде ред работата да се свърши, казваме: вие работата си я оправяйте, ние критиката си я казахме.

Надяваме се омбудсманът да постави по различен начин отношенията между органите, които упражняват власт, и гражданите, които са подчинени на тази власт. Затова в никакъв случай омбудсманът не може да има абсолютно никаква власт, пък и Конституцията му забранява, което е хубаво.

На следващо място, Конституцията урежда по кои въпроси Народното събрание може да гласува с квалифицирано мнозинство. При положение че самият закон за омбудсмана не получи квалифицирано мнозинство, той не може да допусне, той не може да предвиди каквото и да било нещо да бъде извършено с квалифицирано мнозинство. Това поставя по един нов начин въпроса за избора на консенсусна фигура, защото няма никакво съмнение, че фигурата на омбудсмана, който ще разполага с голям авторитет, трябва да бъде консенсусна.

Традиционно в другите държави този въпрос се решава с квалифицираното мнозинство, но квалифицираното мнозинство всъщност е начин малцинството да избере омбудсмана. Това никога не е лошо, разбира се. Аз мисля, че ние имаме един много добър шанс да приемем едно сериозно разрешение, което да ни осигури възможността една консенсусна и заслужаваща фигура да бъде избрана, и това именно чрез органите, които могат да предлагат на Народното събрание да избере омбудсман. Ако ние позволим на парламентарна група да направи предложение за омбудсман, след това не виждам кой ще я спре да си го приеме. Изходът от тази ситуация е сериозни институции със сериозен авторитет да могат да предлагат кандидатури и, разбира се, в никакъв случай не бива да бъде отречена и пряката демокрация - един разумно голям брой граждани също да може да прави предложения.

Така че въпросът с омбудсмана поражда сериозни конституционни проблеми. Те са разгледани в концепцията, предложени са съответни решения и струва ми се, че едно обсъждане на различните проекти би било много ползотворно, ако се отчита концепцията, която най-малкото поставя истинските и сериозните проблеми. Друг е въпросът, че разрешенията могат да бъдат най-различни.

Благодаря.

ВОДЕЦ МАРИЯ ЙОРДАНОВА: Благодаря на господин Белазелков. В детайли концепцията е отпечатана в изданието, което днес предлагаме на вашето внимание. Тя е усъвършенствана и доразвита от първото издание от 2000 г., което мнозина от вас познават. На основата на усъвършенстваната концепция също така е предложен и доразвит законопроект, но, както споменах, той няма да бъде предмет на обсъждане, тъй като по-важна е действително концепцията, базата за съгласие.

Откривам дискусията по представените законопроекти и концепцията.

Първото изказване, което е заявено и предварително е включено в програмата, е становище по законопроектите от Станимира Хаджимитова от Обществения съвет към Комисията по въпросите на гражданското общество.

СТАНИМИРА ХАДЖИМИТОВА: Добър ден на всички! Всъщност на мен ми е възложено да представя на вашето внимание становището на Обществения съвет към Комисията по въпросите на гражданското общество по първите два законопроекта.

По отношение на съвместимостта с действащото право Общественият съвет е сметнал, че и двата проекта не противоречат по принцип на конституционноправните разпоредби и на Закона за нормативните актове и Указ 883 по приложението му, както и на законовите разпоредби в действащото право относно защита на правата на гражданите. Забележките, които са направени, са по структурата и по същество на двата законопроекта.

Първо ще се спра на този, който е внесен от депутатите Абаджиев, Михайлова и Масева. Проектът почива на принципно правилна структура, която е по-добра от предложената в другия законопроект. Наред с това обаче следва да се има предвид, че глава трета, посветена на принципите, следва да се отнесе или към Общите положения, където е систематичното ѝ място, или да бъде предходна по отношение на конституирането на институцията, доколкото принципите следва да се прилагат и при конституирането ѝ.

Второ, материята не е равномерно разпределена в отделните глави.

Трето, липсват указания за субсидиарното приложение на Общите разпоредби, например по Закона за административното производство, както и по имплицитната и експлицитната отмяна на противоречащи и неотменени отношения.

Няколко забележки по същество.

Проектозаконът е сполучливо насочен към основните аспекти от организацията и дейността на омбудсмана, но не е успял да предложи

регламентация на определящи по значение въпроси, като още в Общите положения в чл. 2 проектът не указва каква форма на алтернативна защита представлява омбудсманът и как се вписва в системата от съществуващите средства за защита. По този начин не се формулира ясно целта на института и се предпоставя колизия с разпоредбите за съответствие с целта на закона при бъдещия контрол върху актовете и действията на администрацията.

Във втората глава чл. 3 не дава отговор на въпроса за вида образователен ценз, специализирания стаж и мандатността на органа. Не са изяснени процесуалните правила при подбора на омбудсмана по чл. 3 и 4, критериите за оценка при бланкетно формулираните изисквания за кандидатите, както и самата изборна процедура и нейните последици при възможните варианти, видовете актове, с които се реализират предвидените възможности, и тяхната обжалваемост - например чл. 11, ал. 1, т. 3 и 4.

Предвидените в чл. 14 принципи в дейността на омбудсмана са толкова общи, че са валидни за всеки държавен орган и в този смисъл не означават нищо, защото не са разграничителен белег за института, нито основание за търсене на отговорност.

Формулираните в глава четвърта, чл. 17, правомощия нямат самостоятелна стойност преди да е определено какъв правен субект е омбудсманът - въпрос, по който според Обществения съвет и двата законопроекта нарочно премълчават.

Не са определени обектите на взаимодействие и надзор от страна на омбудсмана. Разпоредбите на чл. 19 и следващите използват отрицателен критерий за изключване на определени органи от кръга на въздействие на омбудсмана, но това не отговаря на въпроса в практически план и размива дейността на институцията.

Не е изяснен предметният критерий на дейността на омбудсмана в чл. 18 и 19. Глава пета не предлага никакви правни решения, а единствено препраща

към бъдеща правна уредба, което само по себе си вече е нарушение на законотворческите правила.

Глава шеста въвежда нерегламентирано и затова опасно понятие “оплакване”, чл. 25 и следващи. Процедурата, доколкото я има, е неясна.

Ограничен и неясен като последици е чл. 32. Разпоредбите на чл. 33 и 25 са юридически абсурд, защото не изясняват какво ще се постигне в резултат на действията на омбудсмана. Този извод се налага и по отношение на глава осма.

И последно, не е предвидена юридическа отговорност за омбудсмана, което поставя под съмнение ефективността му и предполага култивиране на корупционни нагласи.

Няколко изречения по мотивите. Според Обществения съвет те не отговарят на въпросите и не отстраняват неяснотите. Мотивите употребяват понятия, различни от тези в проекта, не коментират цената на закона и остават единствено последователни в политически, но не и в правен план.

Забележки по структурата на втория законопроект, внесен от депутата Любен Корнезов. Проектът използва нетрадиционна структура, която нарушава естествената поредност на възникване и функциониране на института. Наред с това следва да се имат предвид и следните бележки.

Глава втора и трета са посветени на един и същи въпрос. Всъщност глава втора се занимава с конституирането на института.

По претенцията, заложената в заглавието ѝ, глава пета следва да бъде предходна на глава четвърта. Съдържанието обаче е различно от заглавието.

Материята не е равномерно разпределена в отделните глави. Липсват указания за субсидиарното приложение на общите разпоредби, например по Закона за административното производство, както и по имплицитната или експлицитната отмяна на противоречащи и преуредени отношения.

Бележките по същество са няколко. Законопроектът в общи линии обхваща основните аспекти от организацията и дейността на омбудсмана, но не

е успял да предложи регламентация на определящи по значение въпроси, като: Общите положения са декларации, които могат да се приемат, само ако сполучливо определят целта на закона. Проектът не указва каква форма на алтернативна защита представлява омбудсманът и как се вписва в системата на съществуващите средства за защита. Прекалено изглежда да се ограничава членство в нерегистрирани организации, чл. 10, т. 4. Изборната процедура е сравнително добре уредена, но не са ясни видовете актове, с които се реализират предвидените възможности и тяхната обжалваемост, например чл. 5 и 11.

Правомощията нямат самостоятелна стойност преди да е определено какъв правен субект е омбудсманът. Както споменах, и първият проект не отговаря на този въпрос.

Не е определено какви по правната си природа са актовете на омбудсмана и обектите на въздействие и надзор от негова страна.

Не е изяснен предметният критерий на дейността на омбудсмана. Не се дава разграничителен критерий по отношение на молбите, жалбите и сигналите на гражданите, чл. 20 и следващи. Следва да се има предвид, че у нас все още действа Закон за предложенията, жалбите, молбите и сигналите на гражданите.

Ограничителни и неясни са разпоредбите по чл. 22 и 23. Разпоредбите по чл. 26 са юридически абсурд, след като омбудсманът не е държавен орган според този проект. Не е предвидена юридическа отговорност за омбудсмана, който поставя под съмнение ефективността му и предполага култивиране на корупционни нагласи.

Така или иначе, предложенията са едни и същи и по двата проекта. Основната слабост на предложените проекти е отсъствието на концепция за ефекта от институцията сред съществуващите правозащитни системи и липсата на разбиране за независимостта и надведомствеността на омбудсмана.

Благодаря ви.

ВОДЕЩ МАРИЯ ЙОРДАНОВА: Благодаря на госпожа Хаджимитова.

Имате думата за дискусия и по трите законопроекта, включително и по концепцията.

Доцент Снежана Начева има думата.

СНЕЖАНА НАЧЕВА: Благодаря Ви.

Първо, добри думи и благодарност към организаторите. За пореден път, тъй като организаторите и в предишни години са ме канили, имам удоволствието да присъствам на една кръгла маса, която се занимава с един проблем предизвикателство. Уважаеми колеги, аз се страхувам, че този термин се употребява където трябва и където не трябва, но в случая наистина сме изправени пред едно предизвикателство. Ако трябва да направя аналогия, това е същата история, като например включването в системата на държавните органи в 1991 г. на Конституционния съд. Имаше много въпросителни как така 12 човека, дето не са избрани, имат такъв механизъм за въздействие, че ще могат да ограничават действието на законите. Но се видя, че не само има живот, има логика, има инструментариум, има възможност за въздействие и гарантиране на върховенството на Конституцията чрез този орган. Сега предизвикателството е много по-различно. В какво се изразява то? Позволете ми да си послужи с един образ от митологията. За мен омбудсманът е един своеобразен кентавър - той съчетава елементи от това, което класически живее в главите ни като държавност, с елементи от онова, което държавата признава, че съществува автономно, вън от нея, тоест гражданското общество. И тези елементи на държавност са именно във философията, залегнала в института омбудсман - гражданското общество да има механизъм за въздействие върху държавата. Следователно, моля ви, не гледайте на този институт като на държавен орган, който решава, който категорично взема някакви решения, упражнява компетентност в класическия смисъл на думата. Ако го търсите, утежняваме администрацията с още един орган. А по принцип, по философско

предназначение той е контрасилата не на четвъртата, моля да ме извини колегата Белазелков, но в най-голяма степен на втората власт. Защо? По дефиниция той се бори срещу лошо администриране, лоша администрация. Нещо повече, ние имаме една прекрасна втора алинея на чл. 120 на Конституцията - обща клауза за обжалваемост на административни актове. Всеки, чиито права и законни интереси са нарушени, може да атакува актове на изпълнителната власт. Тук е председателят на Върховния административен съд, от който държавната власт трябва да има съществен респект и, слава Богу, те го правят по един убедителен начин. Но тук се вижда, че този механизъм не е достатъчен. Защото трябва и обществото като общество да има свой инструментариум за въздействие върху изпълнителната власт. И тук именно е омбудсманът на границата. Защо? Той пледира не само за законност, обърнете внимание, той прави следваща крачка към справедливост - нещо, което е на ръба. Защото може да се окаже че в 999 случая законът, бидейки закон, е и справедливост, но в хилядния случай законът ще бъде несправедливост. И сто на сто по отношение на този, който търпи тази несправедливост, това ще се отрази. Тази тънка граница между инструментариума на въздействие на държавния орган и инструментариума на въздействие на омбудсмана трябва да се схване, от него не бива да се иска повече от това, което може да направи.

В този смисъл за мен много по-близо до философията на института, оттам и на инструментариума, с който разполагат, са първите два законопроекта - този на господин Корнезов и този на госпожа Михайлова и група народни представители. Специално вторият е работен много упорито, имаше три-четири кръгли маси, имаше много активност от страна на Съвета на Европа. Аз си спомням етапите, през които минаха тези законопроекта. Третият законопроект е интересен с това, че се опита да го побългарят и се грижи за ефективността му. Но видян от друга позиция - дайте да намерим инструментариум, който да ни ангажира. И кой е този инструментариум? Ами държавният, познатия! Оттам е

идеята за административнонаказателни мерки. За мен това някак си не се вписва във философията на института. Кое е за мен най-важното в бъдещия модел? Този проект е много любопитен, пак повтарям, ако искаме да внесем нещо, но давайки си сметка, че ние бягаме от философията на този орган. И тъкмо гражданското общество би трябвало да настоява от държавните органи да искат да се съобразяват с този орган, независимо че той няма властническите правомощия.

Уважаеми колеги, в Конституцията такъв орган няма. Аз си позволих в 1995 г. да включа в една изборна дисциплина “Правозащитни институции” омбудсмана и да го предложа с множество варианти. Много се радвам, че най-сетне от екзотична фигура, с която студентите трябваше да се запознаят за пълнота в цялата панорама на правозащитните институции, вече може би от идните години ще чета един действащ омбудсман в България. Това е много радостно, от една страна. От друга страна обаче, тъй като Конституцията не ни дава конституционната рамка, много бих искала Народното събрание да си даде сметка, че рамката на институцията ще бъде законът. И в този смисъл да се отиде към една пълна, изчерпателна уредба на института и да не се разчита на подзаконов акт. Защото оттам могат да дойдат твърде много колизии. Затова бих помолила и тримата вносителите да помислят в тази насока за изчерпателна, цялостна и пълна уредба при отсъствие на конституционни текстове. Да, конституционна рамка възможно най-широка има.

Ще си позволя едно отклонение. Ако говорим за близост, адвокатурата, колеги, е една институция, която е независима, самоуправляваща се, вън от държавните органи, но в Конституцията има един текст, който ѝ възлага конституционна функция - подпомага гражданите за защита на техните права. Тук имаме някакъв далечен аналог с идеята, с институция, която не е държавен орган, осъществява значими, конституционно защитими ценности, какъвто е случаят с човека, с личността, и оттам възлага на адвокатурата, една

институция, вън от държавните органи. За съжаление за омбудсмана това не е направено в 1991 г. И тъкмо затова, пак повтарям, за мен е изключително важно тази рамка да бъде изчерпателна и цялостна.

И вторият много съществен момент. Тук се каза вече, много благодаря на вносителите на законопроектите, че са си дали сметка за това. Уважаеми дами и господа, винаги, когато става дума за едноличен орган, личността има значение. Конституционната рамка ще бъде една или законовата рамка в случая ще бъде една, но винаги човекът със своя личен темперамент, с или отсъствието на юридическа култура, с чувството си за справедливост, изградено във времето, в житейския му опит, дава своето отражение в начина, по който ще бъде оживена институцията. Няма да правя и не това ми е работа аналогия между президентите, но една и съща президентска институция успешно живее досега с двама, сега с трети персонаж, по различен начин. Не искам да правя сравнение, успешни са всички президенти в България, но като начин на оживяване на институцията, рамката е много важна, но човекът е не по-малко важен.

Кой трябва да утвърди тази институция? Първо, самата личност, разбира се, трябва да се намери с достатъчно гаранции за независимост. Тази личност трябва да я пазим като от огън от политическо влияние. И затова моето внушение към тримата вносителите, ако имат добрината да се съобразят с това, е: помислете за разминаване в мандата на Народното събрание и на омбудсмана. Това е една съществена гаранция да не може всяко политическо мнозинство да подменя фигурата на омбудсмана. Нека да има някакво застъпване, дайте му по-голям период от време на този човек. В различните модели, колеги, има различни взаимоотношения с парламентите.

Колегите тук са направили много хубаво изследване, специални думи на благодарност към студентите в парламента, оправдали сте присъствието си тук с това много панорамно и задълбочено изследване, но вие сте видели, че има фигури на омбудсман, които са по-близко да разновидност на парламентарния

контрол. И оттам връзките с тези комисии, които са по жалбите, са много тесни и дори имат специални комисии за работа с омбудсмана. Знаете, това го има в Испания, някъде дори няма пряко сезирани на омбудсмана, а чрез народен представител, знаете тези случаи, няма да се спирам на тях. Но тук за мен е изключително важно каква ще бъде реакцията на изпълнителната власт. Уважаема аудитория, ако изпълнителната власт не се съобрази, ако няма нужния респект, ако не се почувства, че тя е дълбоко респектирана от това, че омбудсманът се е обърнал към нея и затова е коригирала своето поведение, тогава никакви усилия нито на гражданското общество, нито на законодателя ще могат да убедят българския гражданин, че това е авторитетна институция, която, без да има същински властнически функции, помага на гражданите, създава климат на невъзможност за злоупотреба с права или за лоша администрация.

Позволете ми с това завърша. Много ми е приятно, че интересът на Центъра за изследване на демокрацията продължава към тази проблематика. Много се радвам, че тук са вносителите и ще ми бъде изключително любопитно да проследя, разбира се, и практиката на този нов институт в българската система на правозащитни институции.

Благодаря.

ВОДЕЩ МАРИЯ ЙОРДАНОВА: Благодаря на доц. Начева.

Имате думата за изказвания и становища.

АЛЕКСАНДЪР КАШЪМОВ, Фондация “Програма “Достъп до информация”: Искам да внеса един допълнителен въпрос, който досега не беше поставен в дискусиата, макар че беше засегнат донякъде в изказването на госпожа Михайлова. Става дума за специализирането, тоест ясното определяне на компетенциите на институцията омбудсман, тъй като действително на мен ми се струва, че липсва алтернативно решение на този въпрос и в трите законопроекта. Това е една забележка, която нашата организация направи към

проекта още преди две години, когато той беше проект на Центъра за изследване на демокрацията. В повечето държави по света, доколкото ми е известно, има определени области, в които омбудсманът работи. Те са ясно определени законово и съответно компетенциите на омбудсмана са ясно определени. Именно това би дало и дава конкретика на работата на омбудсмана, което пък обезпечава ефективността на работата му.

Традиционните области, в които се разпростират тези компетенции, това е областта на правото на защита на личните данни, където действат около 40 омбудсмани в различни държави и техните правомощия се уреждат от съответните закони за защита на личните данни. Такива омбудсмани има във връзка със защита на правото на достъп до информация, във връзка със защита на правата на гражданите срещу дискриминация и, както беше споменато и от студентите към парламента, в областта на защита на правата на детето. В повечето от тези области българското законодателство е въвело различни институции, които се занимават с контрола по упражняването на тези права и по-точно по изпълняване на задълженията на държавните органи, доколкото може да се нарече контрол работата на омбудсмана. В случая с тези институции това е именно контрол - Комисията по защита на личните данни, която обаче е част от изпълнителната власт според Закона за защита на личните данни, Агенцията за защита правата на детето и т.н. Получава се едно разминаване, при което се дублират органи.

Това, което аз поставям като въпрос в тази дискусия и то е становище на нашата организация е, че ако омбудсманът не може да има реална обществена ефективност, а той я получава не толкова чрез евентуалната задължителна сила на актовете, които издава, защото те може и да са препоръки, както е в повечето държави, колкото чрез конкретния обществен ефект от работата му, именно в тази насока на мен ми се струва, че е необходимо в тези закони да има детайлизация на съответните правомощия, да бъдат ясно определени областите,

в които действа омбудсманът, включително да има стесняване. Защото аз например не виждам как той би могъл да помогне за защита на правото на живот, което също е основно човешко право. Докато тези права, за които вече споменах, са традиционно разписани в различните законодателства. Унгарският омбудсман за защита на личните данни и правото на достъп до информация е една от най-авторитетните институции от този характер изобщо по света и то именно това, че има ясно разписани правомощия в унгарския Закон за защита на личните данни и достъп до обществена информация и неговите препоръки се ползват с изключително голям авторитет в унгарското общество.

Благодаря ви.

ВОДЕЩ МАРИЯ ЙОРДАНОВА: Благодаря на господин Кашъмов

Други желаещи?

СТЕЛА ТРИФОНОВА, експерт в Дирекция по правата на човека в Министерството на външните работи: Бих могла да се съглася с това, което каза господинът преди мен, защото зависи коя система решим да използваме. В законопроектите е посочено, че Съветът на Европа е препоръчал да се създаде омбудсман. Това е така. Но също така има препоръки да се създадат национални институции в областта на правата на човека подобно на тези, които се препоръчват и от ООН. Така че зависи коя система би могла да се възприеме. Според мен третият законопроект повече възприема системата на омбудсмана като медиатор. Би могло да се приеме тази система, според която омбудсманът най-вече следи законосъобразността на действия и актове на администрацията. Но също така би било добре, ако омбудсманът има правомощия в областта на правата на човека. В този смисъл би могло да се препоръча омбудсманът да получи изрично правомощие той да прави предложения, като забележи, че някой закон не съответства на международните стандарти, който например би могъл да бъде оспорен в Европейския съюз по правата на човека в Страсбург.

Когато омбудсманът забележи такова нещо, да му се дадат правомощия той да прави предложения до Народното събрание да се приемат промени в този закон.

И последното, което искам да кажа, във връзка с предоставената в първия и във втория законопроект възможност 20 хил. български граждани или по искане на 200 хил. български граждани омбудсманът да бъде предварително освобождаван от длъжност. Това може да се оспори, защото независимостта на една институция не непременно е обект на обществена популярност. В много случаи ако омбудсманът защитава права на непопулярни малцинства, той може да стане обект на обществено недоволство. Поради това като експерт от Дирекция на правата на човека считам, че е добре тази възможност да отпадне.

Благодаря.

ВОДЕЩ МАРИЯ ЙОРДАНОВА: Благодаря Ви за забележките. Надявам се, че вносителите ще имат предвид това. Разбира се, някои от забележките, колкото и да са уместни, не биха могли да бъдат възприети в рамките на тази Конституция. Право на законодателна инициатива просто не е възможно да се предостави.

Заповядайте, господин Ляков.

ПАНАЙОТ ЛЯКОВ, народен представител от ОДС: Аз искам да се включа веднага, понеже изказването, което направи колежката, ме накара да направя естествено продължение на нейното изказване. Разбира се, че той може да прави такива констатации и това ще бъде отразено в годишния доклад, който омбудсманът ще представя пред Народното събрание. Този годишен доклад не само ще регистрира отделни случаи, които разглежда омбудсманът - жалби и сигнали, но според мен ще очертава тенденции в кои области има съществени нарушения и дали те са били предизвикани от слабости в законодателството. Според мен този доклад задължително ще съдържа такива препоръки. Използвам произволен пример. Ако Законът за достъп до обществена информация има текстове, които не позволяват това право да бъде защитено и

масово администрацията - и държавната, и местната - отказва достъп на гражданите до такава информация. Между другото, мисля, че случаят със закона е точно такъв. Там има такава възможност и това право според мен не се гарантира в достатъчна степен. Отделно че гражданите още не знаят, че имат такова право и масово не използват възможностите да получават навременна и точна информация, която администрацията им дължи.

Така че омбудсманът ще има такава възможност. И тук веднага ще премина към това ограничение, което съществува в закона на господин Корнезов за това, че омбудсманът може да бъде сезиран само от граждани, а не и от юридически лица. Това според мен е непълнота. Вие знаете, че тези неправителствени организации се регистрират по Закона за юридическите лица с нестопанска цел, там има централен регистър, така че аргументът, че били много, просто не е никакъв аргумент. Всички, които действително работят в обществена полза, имат ясен регламент, те се регистрират и ще продължават да се регистрират. Освен това те са много чувствителни и много добре информирани за нарушенията на човешките права и свободи. Те всъщност са един барометър и да бъдат изключени от възможността да сезират омбудсмана, според мен е просто недопустимо. Затова законопроекът на колегите от ОДС, който допуска такава възможност, според мен е по-добър като вариант. Такава възможност трябва да бъде допусната за юридическите лица с нестопанска цел, неправителствените организации, разбира се, и всички юридически лица, защото те също изпитват на свой гръб чиновническия произвол и тази власт на администрацията, която при всички случаи трябва да има и такъв коректив.

Благодаря на доц. Начева за нейното много точно изказване. Не трябва да се създават свръхочаквания от омбудсмана, той не трябва да се приема като някаква юридическа инстанция, не трябва да се натоварва с такива свръхочаквания. Много по-важна е неговата обществена значимост - тази фигура, която трябва да започне да се проявява в обществото и гражданите да

знаят, че има още една възможност техните права да бъдат защитени, без разбира се те да очакват, че той може да извършва чудеса и че може по някакъв начин да отстранява явни нарушения на техните права.

Много е важна също личността, човекът, който ще бъде избран, особено първият, защото той ще даде оттук нататък тона и ще очертае какъв трябва да бъде омбудсманът в едно демократично общество. Тук отговорността на Народното събрание ще бъде изключително голяма. Аз се надявам, че при избора на омбудсман няма да се проявяват политически пристрастия и ще бъде избрана една консенсусна личност с безспорен авторитет, която ще съумее да наложи тази институция, защитена естествено с текстовете в закона, ще ѝ придаде тази тежест. За мен това е едно от най-важните неща, които трябва да свърши Народното събрание. Аз вярвам, че Народното събрание ще приеме такъв закон.

Мисля, че законопроектите имат достатъчно възможности да бъдат обединени, да се създаде един общ законопроект, който да бъде подкрепен от цялото Народно събрание, оценявайки още един път значимостта на един посредник. Това е, с което ще завърша. За мен най-важната функция на този човек и на тази институция е посредничеството. Не защитата, а посредничеството. Той трябва да бъде посредникът между гражданското общество и администрацията, да се намесва винаги, когато администрацията е нарушила нечии права и свободи, и да защитава всъщност гражданското общество от тази възможност да бъде ограничавана.

Завършвам с това. Надявам се, че законопроектът скоро ще бъде приет от Народното събрание и институцията ще започне да действа.

Благодаря ви.

ВОДЕЩ МАРИЯ ЙОРДАНОВА: Благодаря на господин Ляков.

Господин Силви Чернев има думата.

СИЛВИ ЧЕРНЕВ: Аз съм един от участниците в работната група по изготвяне на проекта, който е разработен в Центъра за изследване на демокрацията. Ще кажа само няколко думи.

Очевидно е, че природата на институцията омбудсман е толкова сложна, че и на днешното поредно обсъждане още се налага да уточняваме на концептуално ниво, за което съм много благодарен, че имахме възможността доц. Начева да даде такава точна и прецизна характеристика. Позволявам си да изразя несъгласие с тези, които се опитват да вмъкнат в проект квалификации, които ще бъдат давани впоследствие на институцията от учените в университетите и в научноизследователските институти, които се занимават с правни науки. Не е място в закона да се дават квалификации, в закона се дават правила за поведение, стегнати, ясни, кратки, от които ще се тълкува. При разработката ние през цялото време се държали сметка именно за тези неща, които са характеристика на институцията, и мисля, че един внимателен прочит на разпоредбите би могъл да доведе до тези изводи. А да се опитваме ние да даваме сега квалификации в закона, това просто противоречи на елементарните правила на възприетите техники за изработване на закона, а и Законът за нормативните актове не предполага такова нещо.

На концептуално ниво може би вече след провеждането на тази среща ще достигнем до еднакво разбиране. Иначе считам, че правно-техническите моменти, свързани с разрешенията, ако ние достигнем до този момент да разбирам институцията, бихме постигнали лесно.

От друга страна, тук се направи някакъв опит да се противопоставят различните системи. Това са различни акценти. На практика защитата ще бъде осъществявана под формата на посредничество или подобни формулировки ще извличаме за нещата, но да противопоставяме, че непременно трябва да изберем модел на посредничество или модел на защита, самите правомощия, с които разполага омбудсманът, ще дадат да се разбере, че това не е класически способ

за защита. В същото време не може да се каже, че е непременно посредничество, защото и посредничеството, както ви е известно в така наречената нова епоха, която настъпи и в правото, вече има място като самостоятелна институция, и тук ще намери само някакви странични моменти, в които ще можем да квалифицираме дейността на омбудсмана като посредничество.

Искам да се спра само върху две-три конкретни неща, защото все пак почти не поставихме конкретни въпроси, свързани с разминаванията в разрешенията.

Напълно съм съгласен с изказалия се преди мен господин Ляков, че не може да се ограничава, в този най-важен инструмент на гражданското общество да бъде изключен един огромен сектор от гражданското общество. Считам, че когато правото се занимава с понятието субект, лице е тъждеството, което трябва да дадем. Правото се занимава с лица и само в подробностите, когато има несъвместимост между статуса на физическо и юридическо лице, само там правото би трябвало да прави различие. Да не говорим откъде сме тръгнали и че е невъзможно да шкартираме. Наистина, господин Корнезов се опасява, че институтът ще се превърне точно в оплаквалня. Ако изключим третия сектор, ако изключим юридическите лица въобще, аз имам предвид пълноценното понятие юридическо лице и включвам и всички субекти на търговското право, защо да не получават защита? Малко съм пристрастен, защото се занимавам основно с търговско право. Но и там субектите имат нужда от нетрадиционна защита, извън тази, която се предоставя от системата на органите на публичната власт.

Позволявам си да не се съглася с предвидената възможност определен брой граждани да предлагат, респективно да правят искания за отзоваване. Опасността да се поддадат на настроение, защото в края на краищата решението няма да го взимат тези 20 хил. граждани или 200 хил. граждани, друг е въпросът

за разумната мярка, както каза колегата Белазелков, все пак решението ще бъде вземано от парламента по правилата, които той има.

Изключително ми се нрави да се получи така нареченият темпорален асинхрон, разминаване в началото на мандатите или в срока, което се утвърди в целия свят като много сериозен способ, една от гаранциите за независимост. Тази идея много ми харесва.

Не мога да разбера защо трябва да бъде само български гражданин, а лице с двойно гражданство, което е и български гражданин, да не може да бъде. Може би се опасяваме пак от чужди шпиони, които ще се опитат да окупира институцията. За мен това не е сериозно. В нашата конституционна практика ние се убедихме, че всякакви спекулации с принадлежността и българското гражданство изиграха лоши шеги в конституционния процес.

Имам едно предложение. Може би тази дискусия трябва да бъде продължена на правно-техническо ниво, тъй като очевидно в този формат и във времето, с което разполагаме, няма да можем да засегнем сериозните разминавания между проектите, а всъщност това е целта.

Благодаря ви за вниманието.

ВОДЕЩ МАРИЯ ЙОРДАНОВА: Благодаря на господин Чернев.

Доцент Начева изяви желание да направи реплика. Заповядайте.

СНЕЖАНА НАЧЕВА: Благодаря. То е в духа на изказването и го продължавам. Изискването български гражданин е достатъчно. Остатъкът “който няма друго гражданство” не върви и по едно допълнително съображение, за което в момента никой от нас като че ли не си дава сметка. До Маастрихт фактически гражданството беше национална институция, принадлежност към определена национална държава. След Маастрихт, когато имате субсидиарно гражданство на Европейския съюз, ще се окаже, че ние ще имаме и друго гражданство, ставайки член на Европейския съюз. Така че, ако продължава това изискване “български гражданин, който няма друго гражданство”, ние ще

изключим възможността който и да е от нас да заеме която и да е длъжност, включително при пасивно избирателно право - за народен представител, за президент и т.н.

Така че, това е второто съображение. Веднъж то вече не кореспондира на идеята само принадлежност към определена държава и втори път с оглед на тенденцията и интегрирането ни в Европейския съюз, разбира се, че това изискване трябва да отпадне, просто защото ще се окажем всички в състояние български граждани и граждани на Европейския съюз.

ВОДЕЩ МАРИЯ ЙОРДАНОВА: Благодаря на доц. Начева.

Господин Кошлуков също изяви желание да направи реплика.

ЕМИЛ КОШЛУКОВ, народен представител от НДСВ: Благодаря Ви. Аз виждам, че дискусиата се движи в рамките на диапазона арменски поп в Страсбург и това е, защото институцията е много нова и не можем да я уточним и предвидим изцяло. Най-вероятно практиката ще покаже каквото и да заложиш в законите, как ще се изпълнява. Но мисля, че повечето от забележките и коментарите, които бяха направени, са взети предвид закона. Пак казвам, това в никакъв случай не е наше авторство, напротив, използвали сме активно и двата проекта, които имаше до момента, както и мненията на много неправителствени организации.

Бих си позволил да кажа съвсем накратко нещата, които развива нашият законопроект. Първо, той изяснява правния статус на омбудсмана. Второ, уточнява правата и задълженията, както и формите, чрез които ще действа. Трето, изяснява активната легитимация - кой може да се обръща към омбудсмана. И, разбира се, това са и юридическите лица включително. Процедурите, по които ще действа, и последиците от неспазването на предвидените прерогативи, тоест неговата отговорност е изяснена в този проектозакон, какво става, ако омбудсманът не работи. Също така ярко е записано какви са последиците от отсъствието на съдействие в работата на

омбудсмана, тоест какво правят другите институции, ако откажат или блокират, или по някакъв начин не разбират дейността на омбудсмана.

Според законопроекта, който предлагаме, на мен ми се струва, че решаваме много въпроси, включително и този с разминаването в мандатите. Имаше визия от три, от пет години, за да не съвпада с парламента. Не ми се дебатира конкретно коя цифра е по-добра, но очевидно трябва да има разминаване, поне така е в нашия законопроект.

Мисля, че каквито и да са разминаванията, базата, която имаме, е достатъчна основа, за да тръгне българският парламент към създаването на тази институция. Тя доста дълго беше отлагана. Никога няма да имаме единно виждане по тази институция, никога няма да имаме омбудсман, който да се харесва на всички. Но за мен е по-важно да имаме омбудсман, който да е ефикасен.

В законопроекта категорично не сме предвидили никакви форми на въздействие на администрацията върху него, както и това отзоваване, за което вие споменахте.

Мотивите са добре приложени в закона, който предлагаме, и може би в една по-тясна дискусия, ако има време да се прочетат ще се разбере до каква степен са интегрирани и другите идеи в този законопроект.

Благодаря.

ВОДЕЦ МАРИЯ ЙОРДАНОВА: Благодаря Ви. Обявявам 15 мин. почивка, след което дискусията ще продължи. Включително ще има представяне и на опита за изграждане на институции по места.

(След почивката.)

ВОДЕЦ МАРИЯ ЙОРДАНОВА: Продължаваме с представянето на опита във функционирането на граждански посредници по места. Знаете, че в

много градове и общини бяха проведени от различни неправителствени организации в сътрудничество с местните власти на основата на различни механизми експерименти със създаването на институция от типа на омбудсмана на местно равнище. Пречка за това няма, независимо че не съществува закон. И двата първи законопроекта предвиждат местни структури, третият не предвижда такава възможност. Разбира се, че те могат да съществуват и без закон, но в двата законопроекта до известна степен е отразен натрупаният към момента на разработването им опит от действието на местните посредници или местните омбудсмани. Практиката показва, че тези институции могат да бъдат стабилизиращи и могат да се ползват с по-голям авторитет, все пак ако са предвидени в закона.

Ще изслушаме трима представители с опит в тази сфера - Лили Колова от Центъра за социални практики, Рада Кулекова, бивш граждански посредник за община "Младост" в София и Антоанета Цонева, настоящ обществен посредник за Столична община.

ЛИЛИ КОЛОВА: Центърът за социални практики непрекъснато следи културните изменения на политическите дейности чрез провеждането на различни изследвания по двата метода - културни и качествени. Взаимоотношенията между гражданите и институциите са започнали да се изследват още през 1995 г. Още с тези изследвания стана ясно, че отношенията във въздействието държава - граждани - гражданско общество са твърде далеч от демократичното разбиране за властта. Гражданинът схваща себе си като човек, който участва в творчеството на закона и се чувства като един, който е постоянна персона, представен като скандаджия и просител на своите права.

В резултат на тези проекти ние направихме следните изводи. В България не съществува класически граждански контрол върху държавните институции, независимо дали са централни или местни. Липсват организираните граждани, които да разглеждат институцията като такава, която трябва да помага за

решаването на техните проблеми. Фигурата на чиновник в администрацията се асоциира със силово властови функции, които са неадекватни по отношение на гражданското общество.

Анализирайки получените резултати, нашият екип стигна до следните препоръки. Необходимо е осъществяване на систематичен граждански контрол върху институциите, което да се реализира чрез ясни процедури за достъп до вътрешноинституционалната информация от граждани и медии. Важно е да бъде разработена ефективна система за гражданско образование, която да посочва на гражданите техните права и задължения, за концепцията на отделните власти и за адресантите на техните жалби. Служителите в администрацията се нуждаят от промяна на ролите, които заемат по отношение на гражданите. Тази промяна трябва да бъде в посока на приятелство и сътрудничество към гражданите, а не враждебно настроение. Затова ние стигнахме до извода, че по-лесно като първа стъпка е съдействието за по-активно организиране на общуването на гражданите с местната администрация. Идеята беше да се направи консултант-посредник между гражданското общество и институциите, като основното изискване към този тип личност беше целият апарат от образи да владее културата на институцията и културата на гражданите и да бъде посредник, да превежда езика на институцията спрямо езика на гражданите. По този начин възникна идеята, че трябва да бъде реорганизирана информационната среда на институциите, като се създаде свободен достъп на гражданите до информацията в институциите.

Центърът за социални практики реши, че за да достигне до осъществяването на проекта, който да представлява гражданите в местните институции, няма нужда да открива велосипеда, а да разгледа световноизвестните практики, като основно внимание се обърна на практиката във Великобритания и оттук излезе и фигурата на омбудсмана, която във Великобритания е много добре доказана. На базата на направените изследвания

във Великобритания центърът стартира три пилотни проекта в три общини - "Младост", Копривщица и Севлиево. В процеса на работа към проекта бяха включени експерти от Министерството на регионалното развитие и благоустройството. Във връзка с анализа беше необходимо да се проучи и законът и възможностите за легитимирането на институцията на обществения омбудсман на територията на общините. В първоначалната фаза на проекта бяха привлечени хора от изпълнителната власт, за да могат да бъдат ангажирани за целите на проекта.

Хората от екипа, експерти и координатори на местните нива, изработиха статут за обществен посредник, който очертаваше неговите права и задължения и правилник за неговата дейност. На базата на този статут и правилник отделните общини разработиха различни варианти за легитимирането на съответната институция в тяхната община чрез приемане на общинския съвет или чрез рамково споразумение с кмета на общината и др.

Основна цел при реализирането на проекта и въвеждането на институцията омбудсман на местно ниво беше пълната прозрачност на работата на експертния екип. Резултатите от неговата работа регулярно бяха представени както пред местните медии в трите общини, така и пред представителите на администрацията и отделните политически сили.

Още в самото начало ние успяхме да получим подкрепата на общинските съветници и на политическите сили. След като общините по принцип приеха създаването на такава институция на тяхната територия, те изработиха съответно принципи, на които омбудсманът ще работи върху тяхната територия. Както показва чуждата практика, личността на омбудсмана се характеризира с авторитет, достойнство, политическа необвързаност. За да се доближи до този модел, ние приехме следния подход при избирането на омбудсман за съответните общини: кандидатите да са млади, необременени политически и социално. Бяха сформирани комисии, които включиха всички

заинтересувани страни - общински съветници от всички политически групи, общинари, експерти. Целта на тази комисия беше да се избере най-подходящият кандидат. Представители на регионалните медии присъстваха на всички етапи от избора на обществените посредници. Най-добрите кандидати бяха одобрени на заседание на общинските съвети, като по този начин бяха легитимирани на местно ниво. На базата на този подход бяха избрани първите трима омбудсмани в България.

Избраните обществени посредници стартираха своята работа в приемни, които бяха организирани и обзаведени със средства от проекта с цел да няма припознаване с местната администрация. Тези приемни бяха ситуирани в места, които бяха извън общината, единствено на община "Младост" приемната бе на територията на местната власт и на сега действащия омбудсман. Това се наложи от възможността за по-улеснен достъп до самата институция.

След избирането на кандидатите започна кампания за популяризиране на институцията омбудсман. Привлякохме към експертните съвети журналисти от националния печат, които се ангажираха с публикуването и разпространяването на дейността на омбудсманската дейност. Също така започна и активна регионална кампания, в местната преса излизаха статии за това с какво институцията може да помогне на гражданите. Всяка една община разработи различни варианти за работа на обществения посредник, които да бъдат в състояние да функционират на нейната територия. Офисът в район "Младост" обслужваше само жителите, които се намираха на територията на община "Младост", макар че постоянно постъпваха и проявяваха интерес и граждани от други квартали. Но вече след действащия Софийски омбудсман ще бъдат обслужвани и те.

Правилата, по които се работи с обществения посредник бяха равни възможности на гражданите да отстояват правата си независимо от техния пол, раса, националност, етническа принадлежност, социален произход, възраст,

материалния статус, политически и религиозни вярвания. Проявата на коректност към страните, като ги уведомяваше за действията и намеренията си, изслушваше и отчиташе съображенията им и им даваше възможност за преразглеждане на собствените си позиции. Запазва дискретно имената на лицата по разглежданите случаи.

Офисът на омбудсмана в община Копривщица бе в местното читалище. Решението беше взето по този начин, за да не може приемната да бъде отъждествявана с местната администрация. Един от основните акценти в работата на обществения посредник бе консултирането на гражданите. Нашият екип установи, че гражданите нямат образование, нямат достатъчно гражданска култура по отношение на това какви са техните права и относно компетенциите на местната администрация. Тези неясноти позволяват на администраторите да прехвърлят техните жалби от служба в служба и по този начин се забавяше процесът при решаването на техните проблеми. Затова и една от основните функции на омбудсмана беше образователна - да информира гражданите за техните права. По този начин гражданите ще могат да търсят правата си в случай, че са нарушени. Във връзка с това общественият посредник в Копривщица подготви справочник с всички услуги и ценоразписи, които предлага общината, към които да бъдат насочени техните жалби.

Работата на обществения посредник в община Севлиево стартира по-късно, поради това че неговата функция беше политизирана и в първоначалния етап местният елит нямаше доверие в тази институция. Статутът на обществения посредник трябваше да бъде одобрена на общинско заседание, но на няколко пъти заседанията бяха бойкотирани от една от политическите сили. След като беше приет на общинския съвет, същата политическа сила лансира тезата, че омбудсманът е безполезна институция. Но при направено проучване на радиослушатели в града всички казаха, че при съществуването на такава институция биха използвали нейните услуги. Идеята за ограмотяване на

гражданите по отношение на техните права и задължения е област, която би могла да се реши, за да може гражданите ефективно да се включват във взимането на решенията. Повечето от местните администратори виждаха в институцията само облекчения на тяхната собствена работа, но не и контрол върху самите тях.

Към етапа, в който местният омбудсман работи в тясно сътрудничество с кметовете на отделните общини, възникват и конфликти на интереси чрез силно влияние на кмета върху институцията. Затова постоянно се търсеха подходи да не се създава това впечатление да няма такъв ефект. Позитивните резултати, които постигнахме чрез разработване на пилотните проекти, беше, че институцията омбудсман беше приета от обществеността и имаше силно желание от общинските власти за включване на такава институция към тях. По тяхна инициатива членовете на екипа по проекта изработиха статута за работа на омбудсмана. Положителният опит в трите общини беше представен и пред представители на други общини. Желание проявиха и общините във Велико Търново, Плевен и др.

Проблемите, с които се сблъскахме, бяха свързани с традиционните нагласи на българите в общините, които са от 6-7 хил. души, които имат навика директно да са в пряк контакт с кмета, който приемаше всички тези молби, независимо дали са от неговата компетенция или не. Хората предпочитаха да работят директно с кмета, защото смятаха, че чрез въвеждането на още една институция пътят за техните жалби ще бъде още по-дълъг. Принципно мога да кажа, че практиката, която наблюдавахме, доказва, че работи. В процеса на работата ние съвместно с Центъра за либерални изследвания направихме законопроект, в който Центърът е на позиция, че трябва да се включи в новия законопроект глава, в която се отделя внимание на личността на местния омбудсман.

ВОДЕЩ МАРИЯ ЙОРДАНОВА: Благодаря Ви.

В два от законопроектите има такива глави, затова давам думата на госпожа Кулекова, бивш граждански посредник за община “Младост”. Бих изразила желание представянето все пак да бъде във връзка и със законопроектите, които обсъждаме.

РАДА КУЛЕКОВА: Предвид ограниченото време, което се полага за изказване, аз ще трябва да реорганизирам ад хок това, което исках да представя пред вас. Но той действително е свързано със законопроектите.

Първо, аз се радвам, че отново и трите законопроекта са на масата за обсъждане и че има доста хора, които не съм виждала на многото дебати и обсъждания досега, тоест по темата има все нови и нови заинтересовани хора - дали по силата на новопридобити ангажименти или по личен интерес, няма значение. Важното е, че има нужда темата за институцията и в частност за законопроектите да бъде обсъждана все по-ефективно и с придвижваме към приемане на закон за омбудсмана.

Моята практика е почти тригодишна като омбудсман на “Младост”. “Младост” е един стохиляден град, по-голям от някои окръжни градове в България и с тежки проблеми, с натоварена администрация. При обобщаването на постигнатите резултати в хода на работата по един от проектите, по първия законопроект, внесен в 1999 г. в Комисията по правата на човека, бяха правени промени, адаптации и този проект беше усъвършенстван с развитието на практиката у нас. Той първо беше направен, като въз основа пък на него бяха разработени нашите правилници и въз основа на опита, разбира се, и на информацията за чуждестранната практика на институцията. А впоследствие от нашата практика пък потече обратно информация и влияние върху този законопроект. И неслучайно хората от правната програма на Центъра за изследване на демокрацията говорят за закони. Те внесоха два или три варианта, всеки път с все по-добро улавяне на потребностите и възможностите за въвеждането на тази институция у нас.

Моето съвсем кратко мнение по наличието на трите законопроекта, е, че добре е че са три, че няма законопроект, в който няма нещо взето и предвидено в сравнение с другите като допълнение или като запълване на бяло петно, или като по-добра формулировка. Едно от основните достойнства на всеки законопроект според мен е съобразяването както с международната практика и с изискванията за хармонизирането на нашето законодателство с европейското, отчасти плод на което са и тези законопроекти, така и с реалните възможности и условия, които са налични и трудно преодолими у нас. Мисля, че положителната тенденция в преработките и новите моменти в законопроектите е да се уточняват все повече както правомощията и компетенциите на омбудсмана, така и хората, които имат право да се обръщат към него, гражданско-правните субекти, които могат да се обръщат, отделни граждани, граждански организации, неформални организации, така и институциите, които омбудсманът има право да наблюдава и консултира или към които да има право да отправя критики и препоръки. Тоест вече нещата не са ограничени само до държавната и централната и местна администрация, не са ограничени правомощията на омбудсмана само по жалби на граждани, тоест запазва се неговото право служебно или по собствена инициатива да прави проверки и проучвания. Като цяло това ми се струва възможност наистина у нас да се учреди законово и после да се създаде реално една институция, която, от една страна, да ползва в известна степен авторитета на чуждестранно утвърдени институции, включително и на европейския омбудсман, а от друга страна - да улови най-ниското практическо ниво, на което гражданите най-често и най-тежко се сблъскват с проблеми в администрирането. Такава институция, която има върховете си в постиженията на чуждестранни утвърдени институции и европейското законодателство, а от друга страна има корените си в нашите проблеми и в административно-правната и гражданско-правна ситуация в

България, струва ми се, че такъв законопроект преди това и такава институция би бил най-добрият вариант.

С две думи, аз съм за широкото поставяне на институцията с възможности, без задължения, но с възможности да бъдат учредявани местните омбудсмани, да бъдат учредявани дори специализирани омбудсмани в зависимост от възникващи проблеми и проблемни сфери в нашия социален живот. Знаете, че една такава сфера са малцинствените права в момента. Има настояване от ромски организации да бъде учреден омбудсман за малцинствените права. Има такива за правата на равенството между половете. Дали ще има или няма да има отделно учреден такъв омбудсман, той трябва да има право, институцията трябва да има право да се ангажира и да работи полезно с такива проблемни сфери от обществения живот, за да не остава наистина непълноценна, още по-малко, мъртва институция. Това не означава непременно учредяването на специализирани омбудсмани, а възможност да се работи по-нашироко. Малцинствените права всъщност съществуват като такива, защото има нарушени граждански права. На практика институцията за защита на гражданските права би трябвало да защитава всички права, когато са нарушени. Според мен малцинствените права се обособяват като малцинствени, когато въобще е възможно и е реално нарушаването на гражданските права.

Общ аргумент за съществуването на местни омбудсмани би могло да бъде познаването и прякото присъствие в практиката на местните администрации. Аз твърдя, че в тях има практики, процедури - къде легализирани, къде нелегални, които са предпоставка или факт на нарушаване на гражданските права и които не стигат до знанието на правозащитните институции по простата причина, че в местната власт, както впрочем и в централната, ръководните органи са мандатни и не винаги успяват да стигнат до дъното на практиката, която несменяемите или по-дълго работещите административни служители и ръководители на средно ниво

успяват да наложат. Аз имах намерение на базата на един конкретен пример да представя аргументите за необходимостта от местни омбудсмани, местни на всяко ниво. Аз дори мисля, че за столицата и големите градове, особено за град, какъвто е столицата, има нужда от районни омбудсмани. Защото столичният омбудсман няма да напипа при най-добро желание и при най-голям екип всички причини, които пораждат общи проблеми за гражданите на столицата.

В заключение бих искала да кажа, че няма полза от институция, която ще отчита брой разрешени индивидуални жалби, а няма да може и по своя инициатива да проучи, да напипа, да разгърне и да постави проблеми, които засягат множество граждани, засягат ги всекидневно, те се сблъскват ежедневно с тях. Това става именно в местните администрации, става по общини и райони.

ВОДЕЩ МАРИЯ ЙОРДАНОВА: Благодаря на госпожа Кулекова. Предполагам, че ще има въпроси и дискусия след това.

Давам думата на госпожа Антоанета Цонева, избрана за обществен посредник на Столична община, която ще каже малко повече за тази институция.

АНТОАНЕТА ЦОНЕВА: Уважаеми госпожи и господа, уважаеми организатори на днешния форум! Бих искала да благодаря за предоставената възможност да говоря днес пред вас в контекста на един толкова широк дебат, който по своята същност вече е парламентарен, за смисъла и значението на институцията омбудсман и за всичко онова, което се случва при нас в неговите практически измерения с идеята за едно излизане от абстракцията и теоретизирането по темата омбудсман.

Омбудсманът в Столична община функционира благодарение на Правилник за организацията и дейността на столичния обществен посредник, приет от Столичния общински съвет. Нашата приемна започна своята ефективна работа на 27 февруари 2002 г. Така че аз днес пред вас ще изложа опит, който не е толкова солиден като опит, разположен във времето, но бих казала, че ще

изложи опит, който е силно концентриран и в който на този етап вече се забелязват тенденции, които биха могли да бъдат предмет на анализиране, от които биха могли да произлязат работещи решения и механизми, които законодателят да отчете и включи в текстовете на един бъдещ закон.

Очакванията и нагласите на обществото, които се забелязват, анализирайки работата си с гражданите, че гражданите твърде добре се ориентират във функциите на институцията, имат устойчивата нагласа, че омбудсманът стои извън структурите на общинската администрация, независимо в своите действия и преценки от местната изпълнителна власт. Често задавани въпроси в потвърждение и търсене на тази независимост на институцията са “Кой Ви е назначил?”, “На каква законова база, на какво основание работите?”, “Кой плаща?”, “Кой ресурсно осигурява тази дейност?”

Относно името опитът ни сочи, че наименованието омбудсман се възприема трудно от гражданите. Твърде сложна за артикулиране и неясна е тази шведска дума и на моменти буди много неясни асоциации. Пък и самата семантика на думата омбудсман, която представлява някой, който представлява някой друг, посредник, пратеник, в този момент спрямо обществените нагласи това звучи твърде неутрално спрямо разбирането, което в момента се налага сред обществото, че от тази институция се очаква по-скоро да бъдат силно изявени функциите на защита. В този смисъл аз смятам, че е много релевантно предложението и в концепцията, която беше изложена, да говорим за закон за гражданския защитник и местните посредници, като по този начин се постига и много добър баланс и в самите обществени очаквания, и в нагласите за това какво би могло да бъде общественото търсене към такава институция, изхождайки първо и от самото ѝ наименование.

Правомощията, с които ние разполагаме, както казах, са предмет и са развити в правилника, на базата на който ние работим. Това преди всичко са жалби срещу действия на администрацията, които представляват разминаване с

принципите и правилата, които за нея имат задължителен характер, а именно това са случаите, в които не са спазени изискванията за законосъобразност и правилност на административен акт или действие, не са спазени административните процедури за предоставяне на административни услуги и вземане на решения, не се осигурява откритост, администрацията не е достатъчно отворена и отказва да предостави информация или предоставяне информация в твърде редуциран вид за правата, които гражданите могат да упражнят в получаването на административни услуги, както и в случаите, в които се наблюдава мударост, незаинтересованост, некомпетентност и накърняване достойнството на гражданите в контакта с администрацията.

Това в най-общи линии са случаите, които ние поемаме. Разбира се, те по материя и по предмет са много различни. Ще се опитам съвсем накратко да ги щрихирам. Към момента ние сме завели 120 жалби, като освен това сме извършили над 30 устни консултации в случаите, когато при нас идват граждани, чийто адресат на жалба не са структурите на районната администрация или Столичната администрация. И в тези случаи ние не отказваме възможност те да контактуват с институцията и тази консултация протича в посока на това - ние ги насочваме към съответна институция на централно или регионално равнище, където те биха могли да потърсят своето право, като се опитваме да бъдем максимално изчерпателни във възможностите и способите, които им предлагаме за разрешаване на техния случай.

Нека се върна към тези 120 жалби, които касаят пряко нашата дейност. Най-високо относително тегло имат жалбите, които са свързани с настаняването в общински жилища, жалби, насочени към случаи, които визират управление и разпореждане с общинската собственост, към административно-правни процедури, свързани с реституцията и обезщетяването на граждани, към случаи на незаконно строителство. Гражданите на София са много чувствителни към екологията, към чистотата, към съхраняването на зелената система на града. Тук

е моментът да спомена, че една тенденция, която ние изследваме, която е извън рамките на нашите правомощия - правилникът е предвидил, че ние не се занимаваме с дейността на общинските дружества - но към нас определено се насочва един голям процент жалби, които са свързани именно с дейността на такива организации и лица, които по смисъла на закона са търговци. Но те така или иначе на ниво община предоставят обществени услуги в резултат на концесия или обществена поръчка или просто това е търговско дружество, чийто принципал е общината. За мен е много ценно това, че Центърът за изследване на демокрацията в настоящата концепция много детайлно разписва тази възможност - обръщането на гражданите към омбудсмана да бъде свързано и с тези лица и органи, които предоставят обществени услуги или извършват друга дейност за трайно задоволяване на обществените потребности. С пълно убеждение твърдя, че ако в бъдещия закон тази формулировка залегне именно в този вид, ще се отговори на една крещяща обществена необходимост от защита именно в тази сфера на отношения.

Наблюденията ни са, че гражданите предпочитат личния контакт в прием. По-малък е броят на жалбите, които достигат до нас по пощата или чрез попълването на предложения от нас формуляр. В приема ние протоколираме тяхната жалба и изясняваме още в момента по-добре обстоятелствата около предмета на конкретното оплакване. Много внимателно и коректно насочваме гражданите в тази анкета, която провеждаме с тях, към органа, срещу който те се жалват, длъжностното лице, конкретната дирекция, отдел или сектор в администрацията, за да бъдем ние напълно наясно е ли това в рамките на нашите компетенции и ако е, точно къде и как ние да се намесим, кого да потърсим и от кого да получим необходимата информация, за да разгледаме съответния случай.

Често пъти се налага гражданите да бъдат подпомагани при формулирането на предмета на жалбата. Значителен е процентът на граждани,

които не познават добре правата и задълженията си, но особено тези права, които произтичат от правилниците и наредбите на общинския съвет. Разбира се, с това аз не откривам топлата вода. Във връзка с това може да се очаква, че и институцията на национално ниво ще бъде натоварена в голяма степен с такива консултантски, информационни функции относно правата на гражданите и с постигането на максимална прозрачност и отчетност в дейността на администрацията чрез последователен мониторинг върху комуникационната политика на публичните власти и конкретни препоръки, насочени именно към тази политика. Защото това пряко кореспондира с нивото на познаване на правата и законните интересите на гражданите, както, разбира се, и с техните задължения.

Чисто функционално се очертават две групи от жалби - такива, които изискват помощ в рамките на самата административна процедура в етапа на решаване на проблема от административния орган. В този случай ние посочваме пътя на самия гражданин за законосъобразно решаване и стъпките, които той трябва да предприеме, за да защити своите права пред администрацията. Другият тип жалби са тези, които са със сложна фактическа и правна страна, които искат задълбочена преценка, среща с административния орган, с длъжностните лица, които са компетентни и движат съответните преписки и в които много внимателно да се обсъди административната процедура и нормативната база, на която е взето съответното решение. Нашето виждане е, че това е един добър подход, защото още на този етап на проверка, на разговор с администрацията бихме могли да търсим възможности за преосмисляне на дадено административно решение. В случаи, в които жалбите изискват едно по-продължително време и по-концентрирано усилие по изясняване на предмета на жалбата, се налага виждането, че ако в закона не е предвидено да има ограничителен критерий за приемане на жалбата по давност, както това се предвижда в единия или в другия законопроект - на едното място една, на

другото място - две години, но в последния законопроект изобщо липсва такъв критерий, съвсем отговорно твърдя, че липсата на такъв критерий за давност, след което жалба не може да бъде подадена към институцията или това би могло да бъде допуснато, но само по преценка на омбудсмана, ако става въпрос за нещо изключително драстично, ако няма такъв ограничителен критерий, съществува реалният риск институцията да бъде торпилирана още в самото си начало. От опита, който до момента има за обема от жалби, които се насочват към приемната на Президентството или към приемната на Министерския съвет, там жалбите се отчитат в хиляди. И ако няма ограничителен критерий за време, съществува една опасност институцията да не може да се задвижи и да не може ефективно да се намеси в разрешаването на съответните случаи.

В чисто практически аспект има още един нереалистичен срок, заложен в последния законопроект - за това, че се изпраща в рамките на три дни мотивирано становище до гражданина за неговия случай. За всички, които познават темповете, с които работи администрацията, и усилията, които са необходими, за да бъде разгледана една преписка, това е просто нереалистичен срок, който ще породи неоправдани очаквания и в крайна сметка пак може да бие върху авторитета на институцията, която поема такъв ангажимент, а практически няма да може да го изпълни.

Относно твърде дискутирания въпрос в други дебати, на които ние сме се виждали, дали към омбудсмана може да се насочва жалба, когато има всякащо административно или съдебно производство, аз искам да уточня, че в нашия правилник в случаите, в които има съдебно производство, ние не можем да поемаме такива жалби. Но бихме отбелязали, че гражданите са наясно, че само административен орган или съд могат да постановят решение. Но те се обръщат към нас, за да бъдем техен посредник за постигане на споразумение извън процеса. Това е първо.

И второ, особено интересно е разглеждането на подобна практика и на подобни случаи. Защото именно при тях излизат “на светло” порочни административни практики, чието коригиране със способите на институцията и привеждане в съответствие със закона ще доведе до подобряване на условията за упражняване на правата на гражданите и до справедливи решения и избягване в крайна сметка на административни и съдебни обжалвания.

Относно организационната структура и финансирането. С оглед на това, че към институцията очевидно ще бъдат насочени жалби, които се отчитат в десетки хиляди, това, че третият законопроект не предвижда никакви териториални структури, пак е доста необосновано от гледна точка на едно познаване на социалния, културния и политически контекст, в който трябва да заработи тази институция. Трябва да се отчете, че омбудсманът не е само способ за защита на конкретно нарушени права по конкретен случай, а един парламентарен омбудсман преди всичко трябва да насочи своя капацитет към решаването на проблеми на цялото общество и функционирането на администрацията, трябва да бъде своеобразен гарант за развитието на общите принципи и правила, по които функционира администрацията и в които е регламентирана дейността на държавните служители. В този смисъл без местни омбудсмани или местни обществени посредници, каквито са посочени в настоящата концепция, няма да може да се гарантира този мониторинг на административната практика, който да стъпи обаче на ежедневна основа, няма да има възможност да се разработи такъв механизъм, който да филтрира, да анализира и да насочва информация към парламентарния омбудсман за нивото на спазване на правата на гражданите в контакта им с администрацията.

Относно финансирането. Смятам, че то би могло да бъде към бюджета на парламента. Ако това предложение не влиза в разрез със Закона за държавния бюджет, нека то да бъде едно трайно относително тегло към общия бюджет на парламента за годината, което е ненарушимо, за да не може по никакъв начин

институцията да изгуби своята финансова независимост, която е абсолютно категорична част от нейния интегритет.

И последното, което искам да кажа, е правото на публична изява, което е ключов момент във функционирането на институцията и затова какъв подход ще избере бъдещият омбудсман към медиите и на базата и на самия авторитет на тази фигура това ще бъде достатъчна гаранция за респекта, който ще има той сред средите на администрацията. Така че предвиждането на санкции, глоби, както и предложения за налагане на мерки на правна принуда в случай на установени нарушения, каквито норми забелязваме разписани в последния законопроект, ще вкара институцията в отношение властподчинение и ще бъде в разрез с философията, че омбудсманът предлага, а не налага мерки, както и с разбирането за това, че той не е орган, упражняващ държавна власт и няма властнически функции.

Онова, което бих казала, че е интересна тенденция, е, че ни търсят за партньор редица неправителствени организации, които явно припознават омбудсмана за свой естествен партньор и се опитват да координират с нас дейността си по защитата на правата. От друга страна, гражданите също търсят институцията за предоставяне на информация за специализирани неправителствени организации - правозащитни, екологични, ангажирани с постигане на извънсъдебни споразумения, което сочи, че тази фигура вече се възприема от обществото като своеобразен мост към другите субекти на гражданското общество. Това доверие потвърждава идеята, че омбудсманът трябва да бъде разбран и мислен в категориите и характеристиките на фигура, изведена и посочена от гражданското общество. Това гражданско общество, което в крайна сметка днес се обръща към държавата и иска тя да институционализира тази фигура, но като я лиши от своята опека. Философията на един такъв тип практика - и законодателна, и социална - трябва да бъде, разбира се, в посока овластяване на гражданите, разширяване обхвата на

гражданското общество и постигане на отговорна и прозрачна администрация и управление.

Завършвам с това, което не мога да не отбележа, че тежненията, които се забелязват в последния законопроект за една политическа ангажираност, която се усеща, че може да тегне върху омбудсмана, политическа ангажираност към едно парламентарно мнозинство, това че предложението за избора и отзоваване е предоставено само на една пета от народните представители, според нас подменя настроенятията и очакванията на гражданското общество, като не отчита натрупаната и продуцираната от самото него практика, както и противоречи на идеята и смисъла за въвеждане на омбудсман като независима и политически необвързана институция, институция, стъпваща на културата на гражданското съзнание и отговорност, за която са налице, искам да ви уверя, ясни очаквания и нагласи. Нека да си дадем сметка какъв закон очаква българското общество и какъв ще бъде изводът от настоящия дебат - дали няма да се стигне дотам да се приеме някакъв закон, който е реминисценция на един друг закон, който действаше през 70-те години - закон за държавен и народен контрол, или ще се приеме закон, който ще бъде наистина на нивото на развитие на обществените нагласи. Какъв омбудсман ще направим - омбудсман, който е държавен чиновник с политически мандат или наистина фигура, която ясно да бъде припозната от гражданското общество?

ВОДЕЩ МАРИЯ ЙОРДАНОВА: Благодаря на госпожа Цонева за интересното и аргументирано изказване. Доста просрочихме времето. Предлагам да продължим дискусиата в по-стегнато темпо с кратки изказвания и въпроси. Имате думата.

РАДА КУЛЕКОВА: Първо, да направя едно уточнение. Изглежда не съм била достатъчно ясна, когато казах, че законът и самата институция впоследствие трябва да има възможности да защитава и да охранява нарушаването на гражданските права във всички сфери и етапи от развитието на

гражданското общество. И като споменах специализираните омбудсмани, изглежда не уточних добре, че имах предвид, че малцинствените права всъщност са нарушени граждански права. Ние говорим все за граждански права. И когато има нарушаване на правата на гражданите в една държава, тогава се появява болният въпрос за малцинствените права, тогава се появява проблемът за правата на пациентите, правата на едни или други групи и прослойки. Тоест законът трябва да дава възможност за намесата на омбудсмана, за инициатива по всякакви такива проблеми, независимо на кой етап от развитието на гражданското общество се намираме, а не да прави една обемиста или многостранна институция. Надявам се, че сега изясних въпроса.

И вече като старт на дискусиата, ако мога да отправя една реплика към колежката Цонева. Тя вероятно не би възразила, но просто не беше отразено - за критериите, които ще ограничат потока от жалби към омбудсмана. Наистина не бива да бъде допуснато затрупването му с брой индивидуални жалби и не бива да бъде задължаван да решава всяка жалба поотделно. И точно тук има едно съществено място, което си струва да бъде дискутирано, а именно какви приоритети трябва да има омбудсманът при подбора на жалбите, които ще разглежда - дали те ще бъдат проблеми, които засягат повече хора, дали ще бъдат проблеми, които нарушават по-стриктна, по-висша законова норма. Има възможност да се направи набор от критерии, които да дадат възможност на омбудсмана да подбира тези жалби, с които приоритетно ще се занимава, за да не бъде затрупан с жалби.

Колкото до давността на жалбите, ако е налице, ако още е факт явлението на нарушаването, дори и след еднократно подаване би трябвало да има възможност омбудсманът да се заеме с нея.

ВОДЕЩ МАРИЯ ЙОРДАНОВА: Благодаря на госпожа Кулекова.

Имате думата.

КОНСТАНТИН ТАНЕВ: Исках да уточня няколко неща. При изграждането на концепцията и разработването на законопроектите, стъпили върху нея, беше поставен принципът за универсалността на човешките права. Това беше поставено в основата. Поради тази причина омбудсманът беше изграден като личностна институция с една универсална компетентност. Това беше и резултат от сравнителния анализ, който беше направен, и резултата от анализа на политическата, финансовата и обществена готовност за въвеждането на тази институция в страната. Резултат от това нещо е преценката към настоящия етап, че не е подходящо създаването на специализирани омбудсмани. Такъв аргумент би почерпил основание от това, че много често наличието на институции с подобна функция на различна специализация в конкретни области би довела и до неефективност на техните действия. Най-простият аргумент е обичаят на българските институции, било административни, било граждански, просто да си препращат от гише на гише лицата, оплакващи се пред тях, с основанието, че това не попада при тях. А гранични случаи често ще се появяват.

Наред с това проблемът с малцинствата, който беше повдигнат на редица дискусии, в сравнително-правен план може да се посочи един-единствен случай на омбудсман с компетенция права на малцинствата и той е в Унгария. Но трябва да се подчертае, че там има и омбудсман с обща компетентност. Нещата винаги се свеждат до необходимостта от една такава личностна институция. В това отношение концепцията предложи изграждането на институция на местно ниво, но тук се разви идеята това нещо да бъде не на областно ниво, а на общинско. Всъщност това в голяма степен покрива и проблемите на малцинствата. Тоест не че това се компенсира, но не е останало встрани от вниманието на работната група. Обърнете внимание, че в България първо става дума за защита на универсалните човешки права - аргумент, който застъпи и госпожа Кулекова, а наред с това става въпрос, че малцинствата в България са

географски разпределени в една или друга степен - като цяло в рамките на един град, в определен район или в рамките на цялата държава. Така че общинският омбудсман малко или много покрива тези проблеми.

Като заключение искам да посоча, че двата законопроекта - внесените от ОДС и законопроектът на господин Корнезов - стъпват на тази идея за необходимостта от изграждането на местни омбудсмани като възможност, но не като едно задължение, което всъщност дава възможност да се отчетат особеностите във всеки един регион.

Благодаря.

ВЕРА СМИЛКОВА, парламентарен журналист: Очевидно присъстващите тук са убедени, че трябва да има такава институция. Вече близо 10 години Центърът за изследване на демокрацията работи много активно, с хъс, за разлика от политиците, за разлика от парламентаристите.

Аз бих искала да изкажа едно мое притеснение. Спомнете си, че през октомври имаше също едно голямо обсъждане с участие на граждански неправителствени организации. След това за съжаление се получи един парадокс - тези законопроекта, които бяха внесени и одобрени с положително становище от Правната комисия и Комисията за евроинтеграция, бяха отхвърлени категорично от мнозинството в парламента. Нещо повече, миналата година беше приет на първо четене законопроектът за омбудсмана, но нямаше време или нямаше политическа воля от депутатите да приемат такъв закон. Тук се каза, че всички страни от Съвета на Европа, с изключение само на три страни, имат такава институция. Затова бих попитала: в България има близо 20 местни омбудсмана както с позитивна, така и с отрицателна практика. Тук искам да попитам госпожа Кулекова има ли отрицателна практика във Вашата дейност? Три години все пак не е малко време.

Второ, липсата на воля преди всичко даже в юристите за омбудсмана. Госпожо Цанова, Вие знаете, че Софийският омбудсман се проточи с години и

най-сетне се реши да има такава институция. Бих искала да попитам хората, които работят отдавна по тези въпроси, смятат ли, че това поредно обсъждане може да инициира и да предвиди по-напред приемането на такъв закон? Въпросът ми е и към госпожа Начева, която е в една много висша комисия към парламента, и към госпожа Йорданова.

Благодаря.

ВОДЕЩ МАРИЯ ЙОРДАНОВА: Госпожа Кулекова, към Вас имаше въпрос. Имате думата.

РАДА КУЛЕКОВА: Благодаря за въпроса. Наистина ми давате възможност да удължа малко краткото време, което имах за изложение. Защото отрицателна практика също има и тя е точно толкова полезна, колкото и положителните резултати. Нерешените жалби и по-точно нерешаването на проблеми най-често се дължи на все още неразбиране от страна на администрацията, че омбудсманът може да бъде толкова полезен за нея, колкото и за гражданите - от страх да не се оповести цялата информация, пътят за вземане на някои решения. Необходимо е да бъдат убеждавани не само гражданите, че те имат права, както впрочем и задължения, които трябва да знаят и адекватно да предявяват, а трябва да бъдат убеждавани и администраторите в централната и в местната власт, че омбудсманът може да им бъде много полезен. За съжаление аз също имам впечатление, че и парламентаристите има нужда да бъдат убеждавани. Имам предвид, че много дълго се забави приемането на закон при наличието на проекти от 1999 г. насам и при възможността институцията да бъде още един допълнителен контролен орган в помощ на парламентарния контрол върху изпълнителната власт.

Тези отрицателни примери, които поне в моята практика са налице, се дължат освен на неразбирането на администрацията и главно на отношението на районния кмет, бих казала, въобще на кмета. Има няколко варианта. Кметът не е престижно да не заяви, че е съгласен да допусне този контрол върху неговата

администрация. И всеки път може да бъде много любезен и да приема препоръките или критиките на омбудсмана, когато те са отправени лично до него, а да не ги допуска до служителите си. Аз имах точно такъв случай. В първия мандат, в който стартира омбудсманът в “Младост”, кметът беше много за институцията. Той току-що се беше върнал от Съединените щати, когато аз се опитах да му представя тази институция. И с пълното му съгласие, след дълго обсъждане със самите администратори как и по какви процедури ще работим успяхме да изчистим тяхното опасение и вътрешното неприемане на една институция, която претендира да следи за законността на техните действия, а самата тя не е узаконена по никакъв начин. Впоследствие със смяната на ръководството на района не беше престижно да се откаже преподписването на рамковото споразумение с кмета, но той веднага лиши омбудсмана от правото да контактува директно със завеждащ-отделите и с ръководителите и шефовете на тези отдели, срещу които се натрупват най-много жалби, както дори и със заместник-кмета. Ограничаването на контакта на обществения посредник само с кмета отново затъмнява информацията, отново пречи на оперативното вземане на нови решения или за преоценка на старите. Това е в потвърждение на факта, че основната фигура освен омбудсмана в такива отношения в местната власт е кметът. Разбира се, общинският съвет там може да бъде много полезен и с такова основание, с каквото парламентът може да партнира с един парламентарен омбудсман, със същото основание общинският съвет може да партнира с общинския омбудсман.

Не винаги администрацията е виновна за погрешната практика. Нормативната уредба и подзаконовите актове не са нито стройни, нито пълни, както знаете, не е нужно тук да го обяснявам на такива юристи. Има нужда нашето законодателство да се синхронизира не само с европейското, което е задължително, но е необходима и една вътрешна синхронизация и по попълване на белите петна задължително с помощта на омбудсмана.

ВОДЕЩ МАРИЯ ЙОРДАНОВА: За кратък отговор има думата госпожа Начева.

СНЕЖАНА НАЧЕВА: Първо, искам да обърна внимание, че има една персонална уния в изявата ми този ден. Преди всичко досега у мен говореше доц. Снежана Начева, която е дълбоко убедена, че на тези географски ширини при целия манталитет на българина е възможно да има такъв екзотичен инструментариум, какъвто предполага омбудсманът, че е възможно да има такава правозащитна институция на гражданското общество, която без властнически правомощия може да влияе, може да защитава. Това - едно.

Вторият момент. Това качество, към което вие апелирате, е малко по-различно. Тук срещу мен седи многоуважаваният проф. Кино Лазаров и неговото поведение е по-адекватно от моето във връзка с това друго качество. Става дума за един Консултативен съвет по законодателството, който включва 27 юристи, председателстван от уважавания проф. Васил Мръчков. Ние имаме грижата да работим върху законопроекти между първо и второ четене. Тоест политическата рамка е създадена, нашата грижа е юридически да го изпипаме, но след като политиците са си казали какъв закон искат, с какъв предмет, на какви принципи. Така че когато дойде времето да работим в комисията, аз, разбира се, ще си давам сметка, че трябва да работя, за да мога от скромните си позиции да усъвършенствам чисто юридическата проблематика, начина на регламентация. Затова там позицията ми ще бъде чисто експертна. Тук си позволявам обаче нещо повече, което, пак повтарям, там няма да си го позволя. За мен е важно сега да повлияем за политическата рамка. Съжалявам искрено, че вносителите, които бяха така добри да дойдат в началото да си представят с монолог проектите, отсъстват сега от залата. Защото за мен беше много важно да видим реакцията им. И ако ме питате съвсем откровено кое ще ми донесе най-много радост и чисто човешко удовлетворение, е ако тримата вносителите или трите политически сили, които стоят зад проектите, постигнат един

вътрешен консенсус и излязат с един силно повлиян от всички идеи вътрешноединен, логичен, непротиворечив законопроект за омбудсмана. Това ще бъде много хубав знак, че самата институция омбудсман тръгва с едно политическо съгласие, с един консенсус, независимо от това кое е мнозинството, коя е опозицията. Ние виждаме по този начин този гарант за защита на правата.

Така че, пак повтарям, най-радостно ще бъде за мен, ако сме изправени пред един обединен проект, приет на първо четене, когато водещата комисия ще работи за единен проект, а още повече, ако се стигне до едно общо виждане за институцията. Това ще бъде един много добър показател. Защото най-важното е, че този орган трябва да бъде далеч от политически ангажименти.

Благодаря.

ВОДЕЩ МАРИЯ ЙОРДАНОВА: Благодаря на госпожа Начева.

Само една дума, доколкото и към мен имаше отправен въпрос. В качеството ми на представител на неправителствените организации, които в цялата тази дългогодишна дискусия и работа по идеята за омбудсман се явява малко като омбудсман. Защото ние не можем да взимаме решения, ние можем да препоръчаме и не се уморихме да правим това толкова години. Хич не искам да ме завладява вашия скептицизъм, който споделихте и в паузата, но съм малко обезпокоена от последното изказване преди паузата - че няма съгласие и че няма да има съгласие нито по законопроекта, нито по личността. Дано това да е било случайна фраза. Защото действително в продължение на това, което каза доц. Начева, без съгласие тази институция е обречена. Всяко нейно политизиране, дори и да се приеме законът, ще намали от влиянието, което тя би могла да има и да упражнява. Смисълът на днешната дискусия беше не само ние, които обичайно се виждаме и дискутираме вече години наред, да се видим и да си го кажем, а една голяма част от народните представители да присъстват, не само вносителите, но и от отделните комисии, които са отговорни за

приемането на тези законопроекти, да присъстват, да чуят и работата на студентите, и дългогодишната работа на експертите, за да бъдат подготвени за обсъжданията и в комисии, и в залата. За съжаление особено във втората част такова активно присъствие и участие не се забелязва. Но все пак нека да си дадем още една доза оптимизъм.

ГОСПОЖА КЛЕЙНСКА, Велико Търново: Явно на мен се пада да продължа с оптимизма. Представител съм на Европейския информационен център във Велико Търново, който разполага с пълната документация на Страсбург и на Брюксел, и в последните четири години волю или неволю в някаква степен играеше ролята на регионален омбудсман, тъй като всички хора, които се стремяха да стигнат до Европейския съюз, представиха своите жалби, неясно защо, при нас. Поради тази причина ние защитихме проект пред програма “Демократична комисия” на Американското посолство за създаване на специализиран омбудсман - антикорупционен омбудсман. Аз не искам да говоря обаче за това, защото де факто ние все още нямаме акт за назначаване по ред причини. Искам да говоря по трите законопроекта и да помоля хората, които са тук (вярвах, че ще мога да го направя и пред самите народни представители) да помислят много внимателно за местната фигура. Защото ако националната фигура може да бъде консенсусна и това може да бъде една личност, която е с изграден авторитет, която има позиции и която може да се извява, да говори, да пледира и т.н., тя си остава в София. А ако ние вмъкнем фигурите на общинско ниво в една малка общност, където всички знаят своите болки, знаят своите истории, своите проблеми, трябва да бъдем безкрайно внимателно. И това трябва да стане още в законовата база, а не след това да ремонтираме вече приетия закон. А ми се струва, че и трите законопроекта имат много сериозна слабост по отношение на местния граждански посредник, така както е наречен.

От две седмици вървят медийни изяви, какво ли не чух като вариация на думата “омбудсман”. И не е въпрос на лоша медийна политика, защото Велико Търново просто за мъничко пропусна шанса да бъде една от трите общини на Института за социални практики на господин Дайнов. Така че категорично трябва да намерим, парламентаристите трябва да намерят българския вариант, който най-добре да дава на гражданина, без разлика на неговото образование, подготовка, медийно слушане и т.н., представа за какво точно става дума. Мисля, че посредник, защитник наистина са думи, които добре стоят в този смисъл.

На следващо място. Ние имаме опит с безкрайните листи и с безкрайните експерименти на политическите сили на местно ниво, така наречените водачи на листи. Как си представяте този човек, който трябва да бъде посочен от националния граждански защитник, да бъде местен? Как националният граждански защитник ще избере най-добрият граждански посредник за община Сухин дол? Той не може да го познава. Другият вариант - 10 процента от гражданите на община Велико Търново, тоест 16 500 души, които са с право на глас, да се подпишат и да се направи подписка. Защо да го правят? Има несъвършенство в механизма на предлагане на местния защитник за мен и в трите законопроекта. Как да стане, аз не мога да дам съвет, защото нямам достатъчна практика. Но моля, съжалявам отново, че ги няма народните представители, много важен елемент ще бъде, ако искаме наистина да има защитници на местно ниво. Бих отишла и по-далеч и бих ограничила избора само до хора, които са регистрирани на територията на съответната община за някакъв период от години. Ако наистина говорим за човек, който познава местните проблеми, човек, който има влияние в местната общност, човек, който знае историята на местната общност, а не парашутист, който дойде отнякъде, влезе в тази общност и трябва тепърва да разбира кой кой е, защо е и т.н. Тоест бих сложила включително и адресна регистрация в общността за срок години.

На следващо място, образованието. Аз съм човек философ, много широко скроен, и не искам да ограничавам кандидатите. Категорично обаче от практиката, която имахме в безкрайното интервюиране на 36 кандидата за поста, трябва да имаме минимум магистър и по възможност обществена насоченост. Ако това ще бъде просто личност, която ще се разхожда като посредник, няма смисъл да започваме въобще. Юридическото образование за мен би било най-добро като вариант.

Четвърти пункт. Безкрайно харесвам думите хуманизъм и демокрация и съм щастлива в последните 12 години. Кажете ми какво значи при един избор “високи морални качества и привързаност към идеите на хуманизма и демокрацията”? Има ли някой в Република България, който не е привързан към тях? Нека хората, които работят върху законопроектите, да прецизират точно нещата, особено за местно ниво. Мисля, че разбирате какво имам предвид. Общата формулировка само ще угнети избора и ще го направи неконсенсусен, а няма да помогне.

На пето място, финансирането. Аз идвам от една цветуща община според класацията на ООН, но съм на самостоятелно финансиране директно от Политическия отдел на Съвета на Европа и само затова оцеляваме като структура. В мига, в който (не говоря за 2002 г., а вероятно за 2012 г.) този човек бъде финансиран от общинския съвет, бъде финансиран от общинския бюджет, той няма да бъде независим, той няма да бъде неутрален. Няма защо да го коментирам, мисля, че е повече от ясно. Категорично финансирането трябва да бъде от държавния бюджет от квотата на гражданския защитник на национално ниво. Слезе ли финансирането на местно ниво, просто няма защо експериментът да започва.

И шесто, трябва да имаме много точни критерии. Парламентът да изработи много ясни, много точни критерии. Аз харесвам квотата две трети. Но ще ви кажа защо нямаме омбудсман във Велико Търново - защото тази квота на

местно ниво е непостижима. Защото ние говорим, че бягаме от политика, но ние не бягаме от нея. Ако поставим две трети, фигурата винаги ще бъде въпрос на политическа сделка. И аз мисля, че тук трябва да сме наясно. Поради това трябва да имаме много точни критерии от едно до пет, което изредих, за да стигнем до тази квота две трети. Тя може да е бариера и за неговото отзоваване, което аз не виждам тук, защото две трети го и отзовават. Тоест сделката е: избират удобния човек за съответната партия и съответното мнозинство, след X време те просто го отзовават със същите две трети. Трябва да се мисли и в тази посока.

ВОДЕЩ МАРИЯ ЙОРДАНОВА: Благодаря за изказването.

Давам думата на последния участник в нашата дискусия.

ВЕСЕЛИН ЦАНКОВ, Институт за правни науки при БАН: По два въпроса бих искал да взема отношение. Първият е критерий за избор на омбудсман. Господин Корнезов изказа предложение това да бъде човек само с юридическо образование минимум 15 години. Практиката в света, включително в съседни на нас държави, например миналата година гост беше омбудсманът на Гърция, той беше дипломат, но това не му пречеше спокойно да ръководи. Мисля, че това е проява на форма на ограничаване на гражданските права, независимо че аз съм юрист.

По отношение на гражданството. Аз споделих с някои колеги по време на почивката, че у нас Конституцията изисква всички публични фигури, които са от най-значим интерес, да имат само българско гражданство. Няма смисъл да изброявам президент, народни представители, конституционни съдии. Дори и Законът за местните избори по тази причина предвижда кметовете и общинските съветници да бъдат само български граждани. Тук основата е заинтересуваността на това лице към проблемите на България и на нейните граждани.

И последната бележка. Господин Корнезов заяви колко важно е становището, което дава общественият защитник или омбудсманът от гледна точка на компетентност и правна същност. Самият аз се сблъсках за последните десет дни с две становища на комисията, която той представлява в парламента. Надявам се, че тук има негов служител, който ще го информира подробно. Комисията по жалбите дава писмено становище до Министерството на правосъдието и до община “Триадица” по даден случай. И двете се обърнаха към няколко независими юристи за становища. Интересното беше, че и на петимата колеги мнението беше, че от правна гледна точка становището на Комисията по жалбите е неиздържано. Въпреки че ние сме парламентарна република, гражданинът се радваше много, че има писмо от парламента. И аз го попитах много простичко: знаеш ли какво значи това? Не знаеше.

Отново не може да стане с едно писмо или с едно становище, тоест в съседните на нас страни към обществения защитник или омбудсмана работят по отделните направления компетентни хора, които, като се подписат, стоят зад името, зад становището си. Това е много важно нещо. Ако се случи на няколко пъти важни институции в България да дават некомпетентни или противоречиви становища, самата институция би работила против себе си.

Благодаря ви.

ВОДЕЩ МАРИЯ ЙОРДАНОВА: Благодаря на господин Цанков.

Бих искала да уверя всички участници, че направените препоръки, коментари, бележки ще бъдат предоставени на народните представители, ще бъдат общодостъпни и в интернет-страницата на Центъра за изследване на демокрацията. Искрено се надяваме, че тези бележки, коментари и препоръки ще стигнат до адресатите си.

В заключение бих искала да благодаря на всички участници от името на съорганизаторите, а също така и на нашите партньори и съорганизатори Американската асоциация на юристите за това, че вече няколко години

подкрепят инициативите в България за въвеждане на институция от типа на омбудсмана, за популяризирането ѝ, включително чрез мнения и коментари, не непременно чрез финансиране на семинари, но по всички възможни начини и да изразя нашата убеденост, че това поредно обсъждане ще допринесе поне малко за придвижване, за практическо решаване и намиране на най-доброто за България решение.

Благодаря ви за вниманието! Приятен ден и до нови срещи!

(Край 12,55 ч.)