

## 2. Институциите омбудсман и обществен посредник в България – законодателна рамка

За пръв път въвеждането на институцията омбудсман в България се поставя на дискусия в самото начало на демократичните промени – при разработването на новата *Конституция*, приета през 1991 г. Тези идеи не получават развитие и подкрепа поради липсата на традиция и достатъчно познаване на съществуващите практики.

Впоследствие инициативата за създаване на институция, която да контролира и наблюдава администрацията (омбудсман или граждански/обществен защитник), включително в случаите на корупция, беше подета в началото на 1998 г. от *Коалиция 2000* и Центъра за изследване на демокрацията. Създадена бе работна група, която анализира съществуващата законодателна уредба и опита от действието на институцията в редица класически и нови демокрации и на основата на подробна концепция разработи законопроект за България. В резултат на опита на неправителствени инициативи за установяване на местни посредници и граждански наблюдатели в отделни общини на страната към първоначалния вариант на законопроекта беше разработена и включена нова част, регламентираща институцията местен граждански посредник.

По време на изготвянето на концепцията и първоначалния вариант на законопроекта в периода 1998 – 2000 г. бяха проведени редица срещи, консултации и публични обсъждания, включително съвместно с парламентарни комисии и български и чуждестранни експерти. Подготвеният Законопроект за омбудсмана беше внесен от група депутати в 38-то Народно събрание, но не беше разгледан.

Междувременно експертите на Центъра за изследване на демокрацията продължиха работата си по усъвършенстване на законопроекта. Полезни мнения, коментари и препоръки бяха предоставени на работната група от парламентарните омбудсмани на Швеция Клаес Еклунд и Керстин Андре, проф. Антонио Ровира, тогава първи заместник на народния защитник на Испания, бившия европейски омбудсман Якоб Съодерман, гръцкия национален омбудсман проф. Никифорос Диамандурос (от 1 април 2003 г. – Европейски омбудсман), федералните омбудсмани на Белгия д-р Херман Вутс и Пиер-Ив Монет и други. Повечето от отправените бележки бяха взети предвид и отразени в последния вариант на *Законопроекта за гражданския защитник и местните граждански посредници*, който беше изпратен до председателя на 39-то Народно събрание и до Комисията по правата на човека и вероизповеданията и беше широко представен за обсъждане на форуми на местно, национално и международно равнище, но не беше внесен за разглеждане в парламента. В този усъвършенстван законопроект бяха ясно дефинирани механизмите за финансиране, принципите на независимостта и възможността и начините за

счетаване на дейността между парламентарния омбудсман и местните граждански посредници.

В 39-то Народно събрание бяха внесени три законопроекта, уреждащи тази материя. Законопроектът, внесен от Екатерина Михайлова и група народни представители от ОДС, съдържаше основни текстове, предвидени в изготвения от Центъра законопроект, а този, внесен от народния представител Любен Корнезов от Коалиция за България – редица сходни законодателни решения по някои от основните въпроси в уредбата на институцията. Третият законопроект беше внесен от Емил Кошлуков и група народни представители от парламентарната група на НДСВ в началото на 2002 г. Трите законопроекта бяха приети на първо четене на 5 юни 2002 г. и Комисията по правата на човека и вероизповеданията, определена за водеща по законопроекта, изготви обобщен вариант, внесен за гласуване на второ четене. С малки изменения той бе приет на 8 май 2003 г. и влезе в сила на 1 януари 2004 г.

Приемането на *Закон за омбудсмана* беше отговор, макар и закъснял, на необходимостта от нов механизъм, който да не дублира функциите на съществуващите в страната правозащитни, контролни и правоохранителни механизми, а може да действа паралелно с тях, да допълва тяхната дейност, да иницира пряко или индиректно тяхната намеса, а в определени случаи да бъде и тяхна алтернатива. Успешното постигане на тази цел зависи от въвеждането и ефективното прилагане на международните и европейските стандарти за тази институция, както и от намирането на отговор на очакванията на българските граждани. То е в пряка зависимост от закрепването в законите разпоредби на няколко основни принципа – независимост на омбудсмана; възможността да защитава ефективно правата на гражданите със средствата на публичността и на моралния авторитет, а не чрез властнически правомощия; бърз, безплатен и свободен достъп до него; гарантиран достъп до необходимата за дейността на омбудсмана информация; запазване на държавната, служебната или търговската тайна и на поверителността на обстоятелствата от личен характер и т.н.

Въпреки редица добри решения, приетият *Закон за омбудсмана* не отговаря в достатъчна степен на международните и европейските стандарти за тази институция и поради това неговите цели едва ли ще бъдат осъществени в необходимия обем. Законодателят не успя да се възползва от много от полезните предложения за законодателни решения, които биха предоставили реална възможност омбудсманът да съдейства ефективно за упражняването на човешките права и свободи в страната и да допринесе за по-голяма прозрачност и отчетност на администрацията. Сред отхвърлените предложения при приемането на *Закон за омбудсмана* беше и останалият в обобщения законопроект единствен текст, регламентиращ възможността на общинските съвети да избират местни обществени посредници (омбудсмани). Впоследствие под натиска на гражданското общество и в резултат на

установеното публично-частно партньорство, на 18 юли 2003 г. бе приет *Закон за изменение и допълнение на Закона за местното самоуправление и местната администрация*, в сила от 27 октомври 2003 г. С това изменение в *ЗМСМА* беше създаден нов чл. 21а, който съдържа четири текста, уреждащи възможност за общинските съвети да избират с квалифицирано мнозинство (2/3 от общия брой на общинските съветници) “обществен посредник” – институция от типа на омбудсмана, предназначена “да съдейства за спазване на правата и законните интереси на гражданите пред органите на местното самоуправление и местната администрация”, както и да приемат правилник за организацията и дейността му.

С тази, макар и оскъдна законодателна уредба, бе направена първата стъпка към създаване на правна основа за закрепване на дейността на съществуващите обществени посредници и за установяване на нови институции по места.

Тъй като *ЗМСМА* не предвижда никакви детайли относно организацията, дейността и функциите на институцията обществен посредник, неминуемо ще се наложи прилагането по аналогия на нормите, уреждащи общите положения на статуса, целите, предназначението и основните принципи в дейността на парламентарния омбудсман, както и тяхното инкорпориране, доколкото е възможно, в съответните правилници за организацията и дейността на обществените посредници. Същевременно, недостатъците в *Закона за омбудсмана* ведно с липсата на практика на парламентарния омбудсман, неминуемо ще рефлектират негативно и върху процеса на установяването и дейността на обществените посредници.

Основните пропуски и недостатъци на *Закона за омбудсмана* и на *Закона за местното самоуправление и местната администрация*, които имат отношение и към установяването и дейността на местните обществени посредници, могат да се обединят в следните няколко групи:

- Възприетият подход по отношение кръга от лица, които могат да се обръщат към омбудсмана с жалби и сигнали за нарушения на права и свободи, е твърде ограничен.

Необосновано беше отхвърлена идеята към него да могат да се обръщат не само физически, но и юридически лица и неформални организации. Подобна възможност би осъществила конституционния принцип на равнопоставеност на всички лица, включително и юридическите лица и неперсонифицираните образувания, чиито права твърде често се нарушават от публичната администрация. Липсата на възможност те да сезират омбудсмана е неприемлива. Приетото решение значително стеснява сферата на дейност на омбудсмана и това с течение на времето може да доведе до нежелателно намаляване на ефективността на институцията, което да повлияе

отрицателно на авторитета ѝ. Това важи и за обществените посредници. Напротив, за болшинството по-нови институции в европейски и световен мащаб все повече се утвърждава тенденцията за разширяване на кръга от лица, които имат право да сезират омбудсмана, като той обхваща най-общо гражданите и техните организации.

- Законът не определя ясно кръга държавни органи, спрямо които омбудсманът може да осъществява наблюдение и проверки. Твърде широката формулировка “държавни и общински органи” не изключва изрично органите, спрямо чиито актове и действия омбудсманът по силата на своя замисъл не може да осъществява наблюдение и контрол, например по отношение на Народното събрание, президента, Висшия съдебен съвет и Конституционния съд, както и на дейностите, свързани с осъществяването на съдебната власт, националната сигурност и външната политика на страната. Неяснота внася и непрецизната употреба на понятието “общински органи”, което не е легално дефинирано в законодателството.

За разлика от това в разпоредбата на чл. 21а от *ЗМСМА* е използвана коректната формулировка “органите на местното самоуправление и местната администрация”. Липсата на терминологично единство между двата закона обаче може да доведе до противоречия при приложението им поради отсъствието на ясни критерии за разграничаване на компетенциите на омбудсмана и обществените посредници по отношение на органите на местно самоуправление и местна администрация.

- Съществуват редица неясноти и непоследователни решения в текстовете, уреждащи избора и заемането на длъжността, правното положение и прекратяването на правомощията на омбудсмана, а в *ЗМСМА* изобщо липсват такива по отношение на обществените посредници.
- Съществени изисквания, на които трябва да отговаря омбудсмана, за да изпълни своето предназначение (пълна политическа необвързаност, високи професионални постижения, навършена определена възраст и съответна горна възрастова граница, висше образование в областта на хуманитарните науки, висок граждански морал, ангажираност с идеите на хуманизма, демокрацията и справедливостта), не са предвидени в закона, макар и да присъстваха като предложения в някои от внесените в Народното събрание законопроекти. Не бе предвидена горна възрастова граница, а долната е неоправдано ниска (приравнена на тази за избор на народен представител – 21 години). Пренебрегнато бе изискването омбудсманът да има познания в областта на националното, международното и европейското право, което е наложително с оглед характера на дейността му. По този

начин не се създават достатъчно гаранции, че омбудсманът ще притежава необходимите качества, опит и познания, за да упражнява ефикасно правомощията си и да спечели доверието на широки обществени кръгове.

- Не са достатъчно прецизно регламентирани случаите на несъвместимост и забраната за получаване на други възнаграждения. Липсва забрана омбудсманът да изпълнява друга обществена функция по време на мандата си, както и да получава възнаграждения по граждански договори (би следвало да се уреди изрично възможността омбудсманът да получава възнаграждение само за преподавателска дейност и научни публикации). Създава се възможност за потенциален конфликт на интереси, което би повлияло негативно върху авторитета на институцията.
- По своето същество изборът на омбудсмана и неговия заместник с обикновено мнозинство се основава на много ограничен брой депутати и се поставя в силна зависимост от волята на мнозинството в парламента. Наред с това, във връзка с издигането на кандидатури за омбудсман и реда за провеждането на избора е предвидено предложенията да се правят от народните представители и парламентарните групи. Възможността за издигане на кандидатури от лица и институции извън парламентарните групи и народните представители, която беше включена в законопроекта, подготвен от Центъра за изследване на демокрацията, беше отхвърлена и на второ четене бе гласуван вариант, който в много голяма степен обвързва избора на омбудсмана с налагането на партийната воля на мнозинството в парламента. Това положение създава предпоставки за политическа зависимост на омбудсмана, което противоречи на естеството на неговата дейност и следва да бъде преодолано по пътя на съответни конституционни и законодателни промени. Евентуалната партийна или политическа обвързаност на парламентарния омбудсман би внесла допълнително напрежение в и без друго неясните и нормативно неуредени отношения между него и местните обществени посредници.
- Някои правомощия на омбудсмана са спорни, а процедурата по приемане и разглеждане на жалби и сигнали не е достатъчно пълно уредена.
- В окончателния текст на закона възможността омбудсманът да налага административни наказания (предвидена в първоначалния вариант на законопроекта, внесен от Емил Кошлуков и група народни представители) бе заменена с възможността той да определя длъжностно лице, което да съставя актове за установяване на административни нарушения и да ги изпраща на съответния районен

---

съд. Макар тази законова възможност да цели повишаване ефективността и авторитета на институцията, тя противоречи на принципа за налагане на административни наказания, от една страна, и косвено – на невластническата природа на институцията омбудсман, от друга.

- Процедурата по разглеждане на жалбите е уредена непълно. Не е предвидено задължение за омбудсмана да отговаря в определен срок на подателя дали приема или не жалбата или сигнала.
- Не са уредени правомощията на омбудсмана по отношение на непроизнасянето на администрацията в законовите срокове (т.нар. мълчалив отказ), което е съществен проблем в отношенията на частните лица с администрацията. Съществуващата правна възможност за обжалване на мълчаливия отказ пред съда не е достатъчна да обезпечи зачитането на правата на гражданите, тъй като съдебната процедура по обжалване е бавна и скъпа и голям брой частни лица са принудени да се примиряват с незачитането на правата им. Възможността омбудсманът да препоръчва на административния орган да се произнесе изрично по отправено искане към администрацията би стимулирало зачитането на гражданските права и свободи. Такава възможност беше предвидена в някои от проектите, но не беше приета в закона.
- Не са достатъчно подробно и безспорно уредени въпросите за организирането на дейността на омбудсмана и нейното финансиране, както и определянето на възнаграждението му.
  - В закона само се споменава, че омбудсманът има своя администрация, но въпросът за административната служба, която следва да го подпомага, изобщо не е уреден. Липсата на такава уредба може сериозно да възпрепятства работата на институцията на национално ниво. Още по-големи трудности биха възникнали пред обществените посредници, тъй като в ЗМСМА изобщо не е уреден и въпросът за техническите служби, които да подпомагат дейността им.
  - Законодателят предвижда дейността на омбудсмана и неговата администрация да се финансира от държавния бюджет. Не бе прието предложението разходите във връзка с дейността на омбудсмана да се определят в отделен раздел на държавния бюджет, т.е. въпросът да се реши по начин, сходен със самостоятелността на бюджета на съдебната власт, като гаранция за по-голяма независимост.
  - Предвижда се омбудсманът да получава месечно възнаграждение, равно на три средномесечни заплати на наетите лица по трудово и служебно правоотношение в общественения сектор, съобразно данни на

Националният статистически институт при забрана да получава друго възнаграждение по трудово или служебно правоотношение. Това решение очевидно е неприложимо за обществените посредници и определянето на тяхното възнаграждение следва да бъде регламентирано по начин, който гарантира тяхната независимост.

- Липсва каквато и да е нормативна уредба на възможността за взаимодействие между националния омбудсман и обществените посредници.

Нито в *Закона за омбудсмана*, нито в *Закона за местното самоуправление и местната администрация* бяха включени разпоредби, които да уреждат съотношението на правомощията между двете институции; не е предвидена възможност за местните обществени посредници да работят в сътрудничество и под методическото ръководство на националния омбудсман, както и той да им възлага извършването на проверки и вземането на мерки по разглежданите от него случаи. Отпадна и предвидената възможност обществените посредници по места да се финансират от бюджета на националния омбудсман с оглед тяхната независимост от финансовото положение на съответната община.

Така на практика установяването на институцията на обществения посредник беше поставено в зависимост от доброто желание и конкретните финансови възможности на общинските съвети, което създава предпоставки за намаляване на независимостта и ефективността на институцията на местно ниво.

- С приетото през 2003 г. законодателство не беше уредено положението и на заварените местни омбудсмани.

Независимо от изброените несъвършенства, с приемането на тази законодателна рамка бе даден тласък за ускореното въвеждане в страната на фигурата на местния обществен посредник. Този процес съпътства и дори изпревари избора на националния омбудсман, което на свой ред разкрива редица проблеми пред бъдещата му дейност.

Преодоляването на повечето от посочените проблеми би се осъществило най-добре с приемането на съответни поправки в *Конституцията* и законодателството (*Закона за омбудсмана* и *ЗМСМА*), съобразени с европейския и световния опит, които биха позволили да се разгърне в достатъчна степен уредбата на омбудсмана на национално и местно ниво, като се отчетат европейската и световната практика, да се постигне необходимата степен на ефективност, независимост и авторитет и да се отговори в най-голяма степен на очакванията и изискванията на гражданското общество у нас.