



**ИНСТИТУЦИЯТА  
ОМБУДСМАН  
В ЕВРОПА И БЪЛГАРИЯ:  
ПРАВНА СЪЩНОСТ  
И ПРАКТИКА**



ЦЕНТЪР ЗА  
ИЗСЛЕДВАНЕ НА  
ДЕМОКРАЦИЯТА

# **ИНСТИТУЦИЯТА ОМБУДСМАН В ЕВРОПА И БЪЛГАРИЯ: ПРАВНА СЪЩНОСТ И ПРАКТИКА**

Настоящото учебно помагало е предназначено за разработването и провеждането на специализирани курсове и програми в българските университети и училища, както и за всички, които проявяват интерес към проблематиката. Изучаването на институцията омбудсман в нейното възникване, еволюция, правомощия, резултатност и форми е необходимост за студентите по право, политология, социология, за специалистите по публична администрация, за изучаващите правозащитните структури на държавата и т.н. Познанието по тази материя би умножило възможностите на всеки гражданин да отстоява своите права срещу бездействие, незаконно и нецелесъобразно действие или злоупотреба с власт от страна на държавната администрация и органите на местното самоуправление и местната администрация.

Съставителство, авторски текстове и редакция:  
проф. д-р Нора Ананиева  
д-р Мария Йорданова



*Изданието е част от проект за  
установяване на институцията  
омбудсман в България, финансиран  
от Европейската комисия*

**ISBN 954-477-122-0**

**© 2004 Център за изследване на демокрацията  
Всички права запазени.**

Център за изследване на демокрацията  
ул. "Александър Жендов" № 5  
София 1113  
тел. (359 2) 971 3000  
факс (359 2) 971 2233  
e-mail: law@online.bg  
www.csd.bg  
www.anticorruption.bg/ombudsman

## СЪДЪРЖАНИЕ

УВОД .....	5
<b>ВЪЗНИКВАНЕ, ЕВОЛЮЦИЯ И СЪВРЕМЕННО СЪСТОЯНИЕ НА ИНСТИТУЦИЯТА ОМБУДСМАН В ЕВРОПА .....</b>	<b>9</b>
1. История на парламентарния омбудсман в Швеция .....	9
2. Нормативна основа и правомощия на съвременните парламентарни омбудсмани в Швеция .....	13
3. Институцията омбудсман в държавите скандинавски страни .....	19
4. Институцията в Западна Европа .....	21
5. Институцията омбудсман в европейските страни в преход .....	28
6. Сътрудничество в рамките на Съвета на Европа .....	35
<b>ЕВРОПЕЙСКИЯТ ОМБУДСМАН .....</b>	<b>37</b>
1. Въвеждане и правна рамка на институцията на Европейския омбудсман .....	37
2. Дейността на Европейския омбудсман. Общ преглед .....	41
3. Дейността на Европейския омбудсман през 2003 г. ....	43
<b>ПРЕДПОСТАВКИ И ПРАВНА ОСНОВА НА ИНСТИТУЦИЯТА ОМБУДСМАН В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ .....</b>	<b>45</b>
1. Причини за закъснението и предпоставки за въвеждане на институцията в България .....	45
2. Първоначалната концепция за законодателна уредба на институцията омбудсман в България .....	49
3. Законът за омбудсмана .....	53
4. Неуспешният избор за първи български омбудсман .....	65
5. Местните обществени посредници в България – предистория, законодателна рамка и първоначална практика .....	67
<b>ОБЩИ ХАРАКТЕРИСТИКИ И ОСОБЕНОСТИ В ПРАВНАТА УРЕДБА И ФУНКЦИОНИРАНЕТО НА ИНСТИТУЦИЯТА ОМБУДСМАН .....</b>	<b>75</b>
1. Общо предназначение и принципи .....	75
2. Особености и специфични решения в правната уредба .....	80
<b>ОБОБЩЕНИЕ. ПРАВНА СЪЩНОСТ И ПЕРСПЕКТИВИ В РАЗВИТИЕТО НА ИНСТИТУЦИЯТА ОМБУДСМАН .....</b>	<b>89</b>
1. Новите предизвикателства пред човешките права и защитните функции на омбудсмана .....	89
2. Правна природа и перспективи в развитието на институцията омбудсман .....	93
<b>ЗАКЛЮЧЕНИЕ .....</b>	<b>97</b>

<b>ПРИЛОЖЕНИЯ</b> .....	99
<b>Приложение I: Правна рамка на институциите омбудсман и обществен посредник в България</b> .....	101
1. Закон за омбудсмана .....	101
2. Закон за местното самоуправление и местната администрация (извлечение) .....	109
<b>Приложение II: Актове и инициативи на Съвета на Европа</b> .....	111
1. Резолюция за сътрудничеството между омбудсманите на държавите-членки и между тях и Съвета на Европа .....	111
2. Препоръка на Комитета на министрите до държавите-членки за институцията на омбудсмана .....	113
3. Препоръка относно ролята на местните и регионални обществени посредници/омбудсмани за защита на правата на гражданите .....	115
<b>Приложение III: Европейски омбудсман</b> .....	119
1. Европейският омбудсман: кратко представяне .....	121
2. Правна рамка за създаването и дейността на Европейския омбудсман .....	124
<b>ОСНОВНА ЛИТЕРАТУРА</b> .....	139
<b>ИЗДАНИЯ НА ЦЕНТЪРА ЗА ИЗСЛЕДВАНЕ НА ДЕМОКРАЦИЯТА И КОАЛИЦИЯ 2000: АНОТИРАНА БИБЛИОГРАФИЯ</b> .....	140

## У В О Д

Историята на човечеството може да бъде представена и периодизирана по много начини, при използване на различни подходи и критерии, от различни гледни точки. Един от тези подходи е свързан с човешките права, с битието на човека, с неговата роля в определянето на това битие, включително и чрез механизмите на политическата власт. Понятия като “демокрация”, “политическо животно”, “обществени дела” и пр. вече са на повече от две хиляди години. Но за водораздел между старите и новите времена се приемат буржоазно-демократичните революции с техните конституционни актове, още по-конкретно – с новото виждане за човека и гражданина, отразено в знаменитата Декларация за правата на човека и гражданина.

И пак оттогава гатуира бавното и трудно движение от провъзгласените права и свободи към тяхното въплъщаване в реалността, от гарантираните привилегии към гарантираната всеобщност и равенство на правата. Това е и процесът на раздяла с абсолютизма във властта и на утвърждаване на великата идея за разделението на властите в механизма на практическото гържавно управление и в неделима връзка с гаранциите за правата на гражданите срещу произвола на властта, било като цяло, било чрез отделни нейни части и длъжностни лица.

В този процес на раждане и еволюция на съвременната демократична гържава постоянно се усъвършенстват средствата за защита на правата на човека. Утвърждава се и вече е прието като аксиома разбирането, че нито едно човешко право не е предварително дадено и защитено, доколкото нито една власт не е застрахована от капсулиране, социална нечувствителност и изкористяване.

Във връзка с това от особено значение са два взаимносвързани, продължаващи във времето процеса: от една страна, все по-прецизният превод на правен език на великите общочовешки идеи и ценности, които бяха изписани на знамената на Френската буржоазна революция – “Свобода, Равенство, Братство!”; и, от друга страна, постоянното усъвършенстване на механизмите за защита на правата и свободите, на правните гаранции за материализиране на правата и свободите като всеобщи и на равно основание за всички членове на обществото.

Заслужава да бъде припомнено, колко десетилетия и дори столетия трябва да минат, преди знаменитият постулат на Джон Лок – “Всички хора са свободни и равни по рождение”, възпроизведен буквално в редица конституции, да стигне до пълнотата на понятието “всички” (чрез премахване на различните цензови ограничения, на дискриминацията на неимущите, жените, малцинствата и пр.). Още във времената на Великата Френска буржоазна революция, в зората на

съвременния европейски конституционализъм абат Сийес лансира идеята за специализирана институция – пазител на Конституцията, чиято неделима част още оттогава е Декларацията за правата на човека и гражданина. Трябва да минат близо 150 години, преди отначало плахо и като изолирани опити, а впоследствие – като повсеместно явление и безусловна конституционна гаранция, да се утвърди конституционното правосъдие, извънпарламентарният контрол за спазване на конституционните принципи и норми.

Сравнителноправният анализ на компетентността на институциите за конституционен контрол показва, че в най-общ смисъл става дума за защита на конституционните права и свободи на гражданите. В крайна сметка, дори най-общите принципи на политическата и икономическата система, дори фундаменталната характеристика на съвременната конституционна държава като “демократична, социална и правова” имат непосредствена връзка с правата на човека.

И все пак, още не е повсеместна практиката на сезиране на Конституционния съд лично от гражданите за нарушени техни права и свободи, заложи в Конституцията. Дори когато има такава възможност, каквото е конституционното решение на Основния закон на Германия, на Конституцията на Испания и редица други, приложното ѝ поле е сравнително тясно. В дейността на институциите, упражняващи конституционно правосъдие, имат превес останалите, достатъчно отговорни правомощия от рода на задължителните тълкувания на Конституцията, преценката за конституционносъобразност на актовете на парламента, решаването на спорове за компетентност между различни държавни органи и пр. Поради това въпросът за въвеждането на индивидуална конституционна жалба и за нейната ефективност далеч не е безспорен.

Институцията “омбудсман” (от шведски език – пратеник, посредник, лице, към което се отправят оплаквания и молби) се ражда в своя съвременен вариант в контекста на търсенето на специализирани и достатъчно ефективни средства за защита на конституционните права и свободи на гражданите. Възникнала и изпробвана първоначално в Швеция и в други скандинавски страни, днес тя е въведена или е в процес на въвеждане в почти всички европейски държави, а постепенно – и в целия свят. По най-нови данни подобна институция функционира вече в 125 държави. И не е случайно, че в случаите, когато не се заимства непосредствено чуждицата на оригиналния опит, преводът насочва към сърцевината на компетентността: защитник на правата, обществен, граждански или народен защитник, народен адвокат, обществен посредник и пр.

В този смисъл, като че ли е логично бързото въвеждане на институцията в страните от Централна и Източна Европа след извършените в тях радикални политически промени. Скъсването с миналото, наред с другото, означаваше и

нови гаранции именно в сферата, в която бяха най-груби конституционните нарушения – на личната и политическата свобода. Интересен е, обаче, фактът, че и в Западна Европа, в т.ч. и в родината на институцията, няма признаци за изчерпване на предназначението ѝ. Може да са различни мащабите, измеренията и формите, но очевидно се оказаха универсални такива “болести” на съвременната държава като: корупцията, злоупотребата с власт, неефективната администрация, неефективността на гражданския контрол и пр. Колкото и да напрегва демокрацията, колкото и да се развива политическата и правната култура на гражданите, сигурно всяко поколение отново и отново ще търси средства за защита на своите права, в т.ч. – и като заимства проверения опит.

Затова изучаването на институцията омбудсман в нейното възникване, еволюция, правомощия, резултатност и форми е необходимост не само за бъдещите юристи, за специалистите по публична администрация, за изучаващите правозащитните структури на държавата, за студентите по политология, социология и пр. Познанието по тази материя би умножило възможностите на всеки гражданин да отстоява своите права срещу бездействие, незаконно и нецелесъобразно действие или злоупотреба с властта от страна преди всичко на държавната администрация. Това познание би стимулирало и организираната самозащита на гражданското общество, създаването на сдружения или организирането на координирани акции по конкретни въпроси за целите на сезиране на институцията и постигане на ефективна защита на нарушени права.

В това отношение е без особено значение, дали материята ще се преподава на студентите самостоятелно, или в рамките на други учебни дисциплини като конституционно право, защита на човешките права, административно право, политология, теория на публичната администрация и пр. Материята във всички случаи ще обогати университетското образование. А доколкото е съвсем нова за българските условия, тя има място и в системите за следдипломна квалификация, за “учение през целия живот”. Да не говорим за значението на това познание за ролята на медиите в процеса на демократизация и защита на човешките права.

От началото на 1998 г. Центърът за изследване на демокрацията работи за популяризиране на същността, опита и предимствата на институцията омбудсман, както и за въвеждането ѝ на национално и местно ниво в България. В хода на работата бяха подготвени подробна концепция и законопроект за гражданския защитник и местните граждански посредници (впоследствие – вариант на законопроект за омбудсмана), проведени бяха серия от национални и международни форуми, издадени бяха редица публикации, представящи чуждото законодателство и опит, правните и практическите аспекти на развитието на процеса по установяване на институцията в България. Подготвена е и се поддържа електронна информационна мрежа “Омбудсман”



([www.anticorruption.bg/ombudsman](http://www.anticorruption.bg/ombudsman)). Всички тези материали послужиха като основа при подготовката на настоящето учебно помагало, което е предназначено за разработването и провеждането на специализирани курсове и програми в българските университети и училища, както и за всички, които проявяват интерес към проблематиката.

---

## ВЪЗНИКВАНЕ, ЕВОЛЮЦИЯ И СЪВРЕМЕННО СЪСТОЯНИЕ НА ИНСТИТУЦИЯТА ОМБУДСМАН В ЕВРОПА

### 1. История на парламентарния омбудсман в Швеция

Институцията, наречена “парламентарен омбудсман”, е въведена в системата за държавно управление за пръв път в Швеция през 1809 г. Назначаван от Риксдага (шведския парламент), омбудсманът е получил задачата да упражнява от името на парламента надзор върху изпълнението на законите и другите актове от страна на публичната администрация.

Парламентарният омбудсман се появява в структурата на държавната власт в непосредствена връзка с приемането на нова Конституция (наречана “Инструмент за управление”) като резултат от детронирането на абсолютния монарх Густав IV Адолф по-рано през същата година. Създаденото след абдикацията временно правителство изготвя проект за Конституция. Но очакванията за нейното безпроблемно приемане от Риксдага не се сбъдват. Тя се натъква на яростна критика от страна на парламента, който назначава своя Конституционна комисия.

През напрегнатите седмици на май 1809 г. комисията подготвя множество изменения и допълнения към правителствения конституционен проект. Нещо повече, тя иницира редица свършено нови конституционни решения, едно от които е за въвеждането на институцията на парламентарния омбудсман. Предложеният от Конституционната комисия проект за Конституция получава одобрението на Риксдага. Независимо от краткото и напрегнато време, в което е създадена, тази шведска конституция се оценява като постижение за своето време, преди всичко заради добре премислените и преведени на конституционен език принципи.

Възприемането на новите принципи, обосновани от големи европейски просветители и мислители като Джон Лок и Шарл дьо Монтескьо, не става в дните на изготвяне на новата шведска конституция. Това е процес, който отива назад във времето и е свързан с преодоляването на автократичната монархия (по определение на самите шведски изследователи). През цялото столетие, което предхожда приемането на новия конституционен документ, Швеция се люшка между абсолютната монархия и неограничената власт на съсловията, търсейки компромис между двете крайности. Пример за намерения по-балансиран вариант е Инструментът за управление от 1772 г., който е резултат от временното надмощие на съсловията и остава в сила до възвръщането на абсолютната монархия чрез Акта за обединение и сигурност от 1789 г.

Във всички случаи, конституционният акт от 1809 г., чрез който се въвежда институцията на парламентарния омбудсман, се предхожда от серия

подготвителни актове. Чрез тях, въз основа на теориите на Лок и Монтезкьо, се търсят такива варианти на принципа за разделението на властите, при които различните власти взаимно да се възпират и балансират. Едновременно се отделя особено внимание на специфичната традиция и ситуация. Стремехът е да се изработи собствен, шведски модел на организация на публичната власт.

Няколко особености в шведската традиция намират отражение в новите конституционни решения въобще и в конструирането на институцията на парламентарния омбудсман – по-специално. Характерно за шведската система на управление от XVII век е наличието на автономни държавни служби, при което на министрите е било забранено да се занимават с практическо управление. Този уникален феномен е един от мотивите да се възложи на парламентарния омбудсман функцията по надзора за спазване на законността от страна на съдиите и на държавните служители.

От друга страна, институцията на парламентарния омбудсман има своя прародител във “върховния омбудсман на негово Величество”, една длъжност, установена от Карл XII през 1713 г. Предисторията на този акт също е интересна. След поражение от Русия при Полтава през 1709 г. и години на емиграция, при връщането си в страната кралят заварва разбита и хаотично действаща администрация. За да се справи с тази ситуация, той решава да създаде, като свое лично представителство специална институция, без самостоятелна политическа власт, но със задачата да осигури спазването на законите и на другите нормативни актове, както и изпълнението на задълженията на държавните служители. През 1718 г. правото да назначава на този пост е предоставено на министъра на правосъдието. След смъртта на Карл XII, макар и в различни варианти да се следва традицията, при доминацията на съсловията тази институция губи своята самостоятелност в системата на държавно управление, а нейните задачи са прехвърлени изцяло на министъра на правосъдието.

Интерес представляват аргументите за учредяване на институцията в новите условия, по време на дебатите върху новия конституционен проект. Идеята се включва в чл. 96 на проекта за конституция. Тя предвижда при всяка парламентарна легислатура представените в парламента съсловия да назначават като свой представител “мъж, отличаващ се с познания за законите и с доказана неподкупност”, който да упражнява “надзор за спазване на законите от страна на съдиите и държавните служители, както и да поддържа обвинението в рамките на съответния съдебен процес срещу онези, които са престъпили задълженията си, като чрез насилие, лично благодетелстване и други незаконни действия са се отклонили от отговорностите на своята служба”. Документите от този подготвителен период показват, че първоначалното намерение е да се създаде система на контрол върху публичните служби, които са независими от правителството. В същото време ясно прозира оценката, че упражняваният от министъра на правосъдието надзор не се е

оказал достатъчна гаранция за правата на гражданите, не на последно място и заради възможността правителството като цяло да спира започнати от министъра на правосъдието проверки.

Предисторията на институцията омбудсман в нейната родина Швеция е свързана с **процеса на търсене на конституционни варианти на присъщия на модерната държава принцип за разделението на властите и едновременно – на конституционни гаранции за човешките права**. В историята се преплитат общоевропейските ценности и националната традиция. Очертават се и различните етапи в развитието на институцията – от личен представител на кралската власт през представителството на волята и интересите на съсловията до съвременната обща представителна основа на този тип контрол. До 1915 г. парламентарният омбудсман е единствената институция от този тип и функциите ѝ се осъществяват от едно лице. През същата година се назначава военен омбудсман по модела на парламентарния, но със задача да упражнява надзор в рамките на въоръжените сили. Военният омбудсман действа до 1967 г. и чрез своя ефективен контрол върху военната администрация изиграва важна роля по време на двете световни войни, макар че след Втората световна война се очертава рязък спад на случаите, с които се занимава.

Ролята на парламентарния омбудсман обаче не намалява. Нещо повече – налага се увеличаване на неговите ресурси. През 1968 г. двете институции са обединени, като правомощията на военния омбудсман преминават към институцията на парламентарния омбудсман, която вече се състои от трима души. При следващата реорганизация през 1976 г. те са вече четирима.

В първоначалната дейност на шведския омбудсман преобладава функцията на обвинението. Случаите на незаконни действия на съдии или държавни служители, за които се сигнализира в оплаквания на гражданите до омбудсмана, или до които се стига чрез инспекции и по други начини, често мотивират повдигане на обвинение. Относителният дял на обвиненията е много по-висок в сравнение с днешната дейност на омбудсмана, в която са налице много повече варианти на реакция. Като цяло **еволюцията в правомощията и средствата за въздействие** от страна на парламентарния омбудсман показва постепенно изоставяне на функцията на обвинението за сметка на други средства за осигуряване прилагането и спазването на закона, най-вече – чрез изискването за ясно, основано на закона обосноваване на решенията на парламентарния омбудсман и чрез публикуването на годишни отчети за тези решения.

В развитието на функциите на шведския парламентарен омбудсман се очертава и друга еволюция. Първоначално надзорът се съсредоточава най-вече върху организацията на работата на съдиите и условията в затворите и в другите места за задържане и за изтърпяване на наказания. Постепенно, но съвсем ясно, след 1950 г. вниманието се пренася върху другите държавни служби. С тази промяна на акцента и с усъвършенстваната роля при отстраняване на

нарушенията на закона може да се обясни постоянният ръст на броя на разглежданите случаи. При установената практика на изготвяне на годишен доклад става ясно, че в началото на XX век случаите, отнесени към парламентарния омбудсман, са не повече от сто, а към 1930 г. те са около 500. След Втората световна война обаче се очертава бързо нарастване, което в средата на 90-те години намира израз в близо 5000 разгледани жалби на година.

**Органичната връзка на омбудсмана с парламента**, независимо от самостоятелната компетентност, във всички случаи предполага определено взаимодействие. В процеса на историческа еволюция на институцията се утвърждава практиката наред с годишните доклади да се публикуват и някои обобщени наблюдения върху закононарушенията, включително – и виждания върху непълноти или противоречия в нормативната уредба. В кръга на правомощията на омбудсманите изрично се включва оказване на съдействие за преодоляване на несъвършенства в законодателството и право да се обръщат към парламента и правителството за предприемане на мерки. В най-ново време шведският Риксдаг все по-често се обръща с искания за консултации от страна на парламентарния омбудсман в законотворческия процес. Данните показват, че ако след утвърждаването на тази консултативна функция на омбудсмана, е търсено неговото становище средно по 40-50 законопроекта, през последните 20 години този брой е нарастнал на 50% от всички законопроекта. Като резултат от това развитие ролята на парламентарния омбудсман в законотворческия процес ангажира вече немалка част от времето на институцията.

## 2. Нормативна основа и правомощия на съвременните парламентарни омбудсмани в Швеция

**Първооснова** на всички видове контрол върху прилагането и спазването на закона е конституционният текст, съгласно който цялата публична власт в Швеция произтича от народа. Като пряк и общонационален представител на народа, Риксдагът носи общата контролна функция за правителствената дейност. Конституцията съдържа редица решения за парламентарния контрол, които включват специализирани органи и методи като: Конституционната комисия на Риксдага, финансовите ревизори и омбудсмана. При въвеждането на институцията парламентарен омбудсман чрез конституцията от 1809 г., когато главната цел е да се осигури разделението на властта между краля и съсловнопредставителното учреждение, предвидените контролни механизми са повече. От всички тях, след близо 200-годишно развитие, в хода на което се утвърждава съвременен тип парламентаризъм, „оцеляват“ посочените по-горе, които са предвидени в сега действащата шведска конституция от 1974 г.

Дейността на шведската институция е уредена още и в Закона за Риксдага, в Правителствения акт – глава дванадесета „Парламентарен контрол“ и в Инструкциите относно парламентарните омбудсмани. Институцията се състои от четирима омбудсмани, избирани от шведския парламент с четиригодишен мандат и възможност за преизбиране. След 1941 г. няма ограничения по пол за заемане на длъжността.

Подлежащи на контрол от страна на омбудсманите са държавните и общинските власти, длъжностните лица и други служители на тези власти, други лица, чиято служба или назначение включва упражняването на публична власт (по отношение на този аспект от дейността им), офицерите от въоръжените сили с чин лейтенант и по-висши чинове, частноправни субекти, определени от публични организации да изпълняват от тяхно име публични функции. Изключени от тази сфера са членовете на Риксдага и неговата администрация, правителството, министрите, членовете на общинските органи, осъществяващи политиката на общините и до известна степен – членовете на управителните органи на Националната банка.

В своята дейност омбудсманите са независими и имат достъп до всякаква информация и документи, както и право на достъп до контролираните институции. Важно правило в дейността на омбудсманите е, че те могат да отправят всякакви препоръки до контролираните органи, но без да се намесват пряко в решенията и действията на съда и на администрацията.

От днешната нормативна уредба и практика интерес представляват няколко основни момента.

**Първо.** Вече беше споменато, че в началния период омбудсманът упражнява контролни функции от името на парламента върху управлението, което включва не само администрацията, но и съдилищата (като от 1915 г. има и правомощие да иницира наказателно преследване). Корените на това странно от съвременна гледна точка явление, което очевидно влиза в противоречие с принципа за разделението на властите, са в ролята на институцията омбудсман за преодоляване на доминиращата в управлението кралска власт. В онзи период кралят е не само върховен глава на администрацията, но и глава на съдебната власт. Не става дума само за понятието – “Върховен съд на Негово Величество”, нито за произнасянето на присъдите “в името на Негово Величество”, но и за запазените до началото на XX век два гласа на краля в Съда.

В действащата шведска Конституция ситуацията е променена съществено. Тя провъзгласява независимостта на съдилищата при прилагането на закона и определя, че нито публична институция (с което се има предвид правителството), нито Риксдагът имат право да определят начина, по който съдът да решава отделните дела или да прилага правните норми в други случаи. Това решение предопределя и пределите на действието на парламентарния омбудсман. Ако се съхранява въобще някакво наблюдение върху съдилищата, то се отнася само до спазването на процедурните правила и на предвидените срокове. Запазена е и възможността парламентарният омбудсман да вземе отношение и в конкретен съдебен казус, но само когато става дума за прекалено сурово, надхвърлящо предвиденото в закона наказание или за излизане на съда извън неговата компетентност по друг начин.

**Второ.** Според чл. 10 от Закона за Риксдага и т. 1 от Инструкциите Риксдагът трябва да избере четирима парламентарни омбудсмани – главен парламентарен омбудсман и трима парламентарни омбудсмани. Всички те се избират за срок от четири години, без това да е свързано задължително с парламентарния мандат. Изборът за главен парламентарен омбудсман се провежда отделно, но и останалите трима се избират индивидуално. Главният парламентарен омбудсман взема решенията относно основните насоки, организацията на работата и разпределението на случаите между омбудсманите, задълженията на персонала и т.н., но в съдържателните аспекти на работата всички омбудсмани имат еднакви правомощия.

Институцията на парламентарния омбудсман е напълно деполитизирана. До приемането на гнешната Конституция от кандидатите за длъжността се изискваше да познават закона и да са известни с безусловната си непогънност. Сега вече се изисква и юридическо образование. Утвърдена е практиката подборът на лицата да се прави от съставите на двете върховни съдилища – Върховния съд и Върховния административен съд. Организацията и подробностите по начина на действие на институцията и на нейната администрация са уредени в специален нормативен акт.

Ясно е, че парламентарният омбудсман има нужда от постоянното доверие на Риксдага. Той не само представя пред парламента ежегодно доклад за дейността си, но периодично се явява пред Конституционния комитет на парламента. Макар и неизползвана досега, съществува възможността за освобождаване на омбудсманите при загуба на доверие от страна на Риксдага, от което би следвало избирането на ново лице за целия мандат. Сега действащата институция разполага с апарат от около 50 души (30 от които юристи) и се финансира от бюджета на парламента, съгласувано с министъра на финансите. Дейността на омбудсманите се подпомага от Секретариат, който се ръководи от изпълнителен директор, подчинен на главния парламентарен омбудсман.

**Трето.** Компетентността на парламентарния омбудсман да упражнява определен вид надзор е уредена в Конституцията. За тази цел омбудсманите имат право на достъп до всякаква необходима информация, в т.ч. и класифицирана. Те имат и правото да присъстват на съдебни заседания и на заседания на всички административни структури, при безусловното изискване за ненамеса в непосредственото процедурно. Това право се отнася дори за закрити заседания и за частните юридически лица, когато омбудсманът проучва жалби на гражданите. При констатиране на нарушения на правата на гражданите омбудсманът има право да налага на нарушителя глоба до 1 000 шведски крони. Предвидено е и ограничението омбудсманът да не проучва жалби, отнасящи се до нарушения от преди повече от две години.

**Четвърто.** Сериозна еволюция са претърпели санкциите, които омбудсманът може да налага. Ако в началната фаза при констатирано закононарушение омбудсманът едва ли не встъпва в ролята на обвинител, днес тази възможност е силно модифицирана и на практика – изоставена. Единични са случаите, в които омбудсманът се обръща с предложение до държавното обвинение.

В съвременната практика най-често прилаганата санкция в случаите на констатирани нарушения е публичната критична оценка, която се смята за достатъчно наказание. Но запазването на възможността омбудсманът да се обърне към обвинението все пак се смята за важна предпоставка за авторитета на институцията.

В случаите, в които омбудсманът прецени, че дадено нарушение трябва да бъде последвано от дисциплинарни мерки, омбудсманът може да направи доклад със съответното предложение до висшестоящия компетентен орган. Така например, ако се установи очевидна некомпетентност в професионалната дейност на медицински специалисти, омбудсманът може да направи предложение до органа, който издава документа за специалност или разрешителното за такава дейност. Предложението може да бъде и за временно спиране на действието на разрешителното при констатиране на престъпна дейност или груба и системна злоупотреба.



Според Инструкциите относно парламентарните омбудсмани, те трябва да приключват случаите със заключение дали съответното действие на компетентния орган е в противоречие със закона или с други актове, или е погрешно или нецелесъобразно. Във втория случай се прави и препоръка за целесъобразно действие. Възможно е някои заключения да се адресират пряко до правителството и до Риксдага, тъй като една от целите на омбудсмана е да подпомогне избягването на грешки в законодателството. В същата посока е и възможността за публикуване на заключения, които да стимулират еднаквото и точно прилагане на закона.

Продължава да се дискутира въпросът, дали длъжностното лице, към което е отправена съответната критика от страна на омбудсмана, има право да оспори заключенията. По същество не е ограничена възможността таква оспорване да се отнесе към Конституционния комитет. Но този комитет няма право да прави корекции в становището на омбудсмана и такава е практиката през последните години. Вярно е, че Конституционният комитет може да предложи на Риксдага предсрочно прекратяване на мандата на определен омбудсман. Но мотивите за подобно предложение не могат да се сведат до оценка за няколко погрешни становища.

**Пемо.** В началния етап на действието на омбудсмана всички проверки, разследвания и наблюдения се иницират от самия него във връзка с правомощието му да следи за спазването и еднаквото прилагане на законите в публичната сфера. Едва по-късно, с развитието на популярността на институцията започват да постъпват жалби и от гражданите. Първоначално броят на тези жалби е ограничен. Така например, през първия век от съществуването на омбудсмана годишно постъпват не повече от 70 – 80 индивидуални жалби, които общо за столетието са около 8 000. Но след това броят на индивидуалните жалби нараства драматично: до около 3 000 годишно, а през последните години – вече и над 4 000.

Това развитие мотивира отделянето на повече ресурси за институцията, увеличаването на броя на омбудсманите и пр. Независимо от това, че Риксдагът разглежда проучването на индивидуалните жалби като най-важен елемент от работата на омбудсмана, институцията не може да изостави разследванията по собствена инициатива. Но основното ударение в дейността – разглеждането на лични жалби – е мотивирано от разбирането, че в едно демократично общество, основано на господството на закона, всеки гражданин трябва да има правото да потърси защита от една изцяло независима институция, а всяко длъжностно лице (било в сържавната, било в общинската администрация) трябва да знае, че неговите действия се наблюдават от парламентарния омбудсман и могат да бъдат обект на санкции.

Уредените в Инструкциите правила за подаване и разглеждане на индивидуалните жалби определят най-общо характера на допустимите жалби,

сроковете за проверка и отговор на гражданите, възможността по-незначителни като характер оплаквания да се отнасят до други компетентни органи и пр. Няма изрично изискване за разглеждане само на онези жалби, по които са изчерпани съдебните процедури. Но в случаите на висящ процес омбудсманът може да проследи спазването на процесуалните срокове. Като правило не се разглеждат анонимни жалби. Но правомощието на омбудсмана да действа и по своя инициатива, дава възможност при по-сериозни случаи да се направи проучване.

Ако омбудсманът констатира достатъчно данни за извършено престъпление, той е задължен да инициира предварително разследване, подобно на обикновения прокурор. Но той като правило не се явява в съда, а изпраща там някой от своите експерти – юристи. Във всички случаи след приключване на процеса в офиса на омбудсмана се регистрира и запазва цялата документация.

Заключенията на омбудсмана най-често са подробно мотивирани и привличат интереса на медиите. А случаите, които са от интерес за Риксдага, съдиите, длъжностните лица и пр., се публикуват в годишния отчет на омбудсмана пред парламента.

**Шесто.** Надзорната функция на омбудсмана по спазването на закона от различните държавни институции се запазва и развива и в най-ново време, независимо от силното ударение върху проверките на личните жалби. Системните проверки включват преглед на документацията, разговори с отговорни длъжностни лица, дискусии между експертите на омбудсмана и служителите от проверяваните институции. Когато се правят проверки на затвори, психиатрични заведения и подобни структури, на задържаните в тях се дава възможност да се срещнат с парламентарния омбудсман и да направят своите оплаквания.

Когато се констатират нарушения при конкретни случаи, омбудсманът може да изрази становище още на място и да изиска конкретна проверка. Почесто, обаче, проверките предоставят материал за цялостен анализ и за препоръки към съответния държавен орган, в т.ч. – при констатирана необходимост – и за усъвършенстване на законодателството.

**Седмо.** Всяка година, не по-късно от 15 ноември, парламентарният омбудсман представя писмен доклад пред Риксдага за дейността си през периода от 1 юли предишната година до 30 юни на текущата. Докладът съдържа: предложенията за законодателни промени, случаите на инициране на наказателно преследване за констатирани престъпления, обобщение на другите предприети мерки, статистическа информация, систематизирана информация за проучените индивидуални казуси, за осъществените проверки и пр. В най-ново време този доклад обхваща приблизително 500 страници. Той се предоставя на Конституционния комитет за предварително запознаване и становище, след

което се внася в Риксдага за разглеждане, но по преценка на този комитет може да се стигне и до цялостна дискусия на пленарно заседание.

Важно значение има изпращането на доклада до различните подконтролни институции. Благодарение най-вече на високото качество на решенията на омбудсмана и на придружаващите тези решения мотиви, докладът не само се чете с интерес от длъжностни лица, съдии, прокурори, адвокати и др., но и допринася за осъществяване на функцията на омбудсмана за постигане на еднакво прилагане на закона. Нещо повече, годишният доклад се разглежда като специфичен източник на предложения за законодателни промени и често се цитира в законотворческия процес.

**Осмо.** Макар и не в първоначалния обем и форми, омбудсманът продължава да изпълнява функцията по усъвършенстване на законодателството. Тази функция е уредена по-подробно в Инструкциите относно парламентарните омбудсмани. Става дума за задължението на омбудсмана, ако в хода на своята контролна дейност стигне до заключения за празноти или противоречия в законодателната база, да направи своите мотивирани предложения до Риксдага или до правителството.

### 3. Институцията омбудсман в другите скандинавски страни

Повече от сто години институцията омбудсман си остава специфична шведска институция. Едва през 1919 г. се създава парламентарен омбудсман във Финландия. През 1953 г. подобна институция възниква в Дания. През 1952 г. в Норвегия се появява военен омбудсман, а едва през 1963 г. – омбудсман за контрол върху държавната администрация.

Доколкото именно от практиката на скандинавските страни тръгва разпространението на тази форма на контрол и в други страни и континенти, интерес представлява спецификата на институцията в Скандинавия. Във връзка с това заслужават внимание няколко особености, и общо за скандинавските страни, и за отделните държави.

**Първо.** Във всички скандинавски страни изрично е формулирано изискването за юридическо образование или квалификация на лицата, които заемат позицията омбудсман. Това не е универсално изискване за много други страни. Обяснението за подобно различие трябва да се търси в компетентността на омбудсмана и по-специално – в исторически възникналото право на контрол върху правосъдието. Така например омбудсманът в Норвегия, чиито организация и правомощия са уредени в Закона за парламентарния омбудсман за публичната администрация, предвижда избор от парламента след всеки нови парламентарни избори, навършени 30 години и задължително висше юридическо образование на кандидатите за тази длъжност. Мандатът на норвежкия омбудсман може да бъде прекратен по всяко време с решение на парламента, но само с квалифицирано мнозинство от две трети.

**Второ.** Най-съществената разлика между Швеция и Финландия – от една страна, и всички други страни, които са въвели институцията омбудсман, от друга, е свързана с отношенията със съдебната власт. С изключение на посочените, всички други държави са изключили съдилищата от непосредствения контрол на омбудсмана. Аргументите за това изключване се съдържат в разбирането за съдебната власт като третата власт в системата на разделението на властите, която трябва да бъде независима както от държавния глава, така и от правителството и парламента. Макар че и в Швеция на началния етап в конституционното устройство има елементи от разделението на властите, все пак и съдилищата, и администрацията са под върховната власт на короната и това тяхно положение предопределя включването им в обсега на контрола на парламентарния омбудсман.

Това специфично решение не означава, разбира се, още повече – в наши дни, че съдилищата не вземат своите решения и не произнасят своите присъди независимо, като се ръководят само от закона. По различни поводи вече беше подчертано, че става дума за контрол върху процесуалните правила и най-вече – върху спазването на сроковете. Но при оценката за възможните санкции

скандинавската традиция също показва различия. В Швеция и Финландия се запазва възможността омбудсманът да инициира съдебно разследване и прокурорско обвинение. Институцията във Финландия, уредена и в новата Конституция от 2000 г., както и в новия Закон за парламентарния омбудсман от 1 април 2002 г., има като основна функция спазването на конституционните права и свободи на гражданите, но изрично се изисква в ежегодния доклад на финландския омбудсман пред парламента да се прави оценка и за положението в съдебната власт и за забелязаните пропуски в законодателството. Специфика на финландската институция, именно във връзка с конституционните права и свободи на гражданите, е и наблюдението над официалните действия на президента на републиката.

**Трето.** В скандинавските страни е сравнително най-висок относителният дял на цялостните и задълбочени проверки на различни звена на държавната администрация по собствена инициатива на омбудсмана. Прегледът на практиката в двете страни показва, че подобни проверки остават в сянката на доминиращата функция на проверка на индивидуални жалби на гражданите с акцент върху защитата на конституционните права и свободи.

**Четвърто.** Като се има предвид водещата роля на скандинавските страни при постигане на паритетно представителство на жените в политиката и администрацията, обяснимо е и нормативното, и практическото решение по отношение на омбудсмана. В Швеция двамата от четиримата парламентарни омбудсмана са жени.

**Пето.** Именно в скандинавските страни и преди всичко – в Швеция постепенно се развива многообразие от форми на институцията: омбудсман на потребителите, омбудсман за свободата на конкуренцията, омбудсман за равните възможности, омбудсман срещу етническата дискриминация, а в най-ново време – омбудсман за правата на децата. Работата на тези специализирани омбудсмани не замества тази на парламентарния, а го голяма степен допълва неговите възможности. От друга страна, специализираните омбудсмани най-често работят в сътрудничество или под ръководството на парламентарния омбудсман.

**Шесто.** Спецификата на институцията в скандинавските страни намира израз и в установената система на сътрудничество и взаимни консултации. Омбудсманите на четирите северни страни се срещат ежегодно при ротация на мястото на срещите, за да споделят опит, проблеми, методика, дори за консултации по конкретни казуси. На определен етап дори се е стигнало до идеята за институция на общ омбудсман за северните страни, но тя не е реализирана.

#### 4. Институцията в Западна Европа

В различни исторически условия и при различни предпоставки на практика всички западноевропейски страни въвеждат по конституционен или законодателен път институцията на омбудсмана. Днес омбудсман или подобна на нея институция с общи компетенции на национално равнище функционира в Австрия, Белгия, Холандия, Великобритания, Германия, Гърция, Ирландия, Исландия, Испания, Кипър, Малта, Португалия, Франция. Казано обобщено, **тази институция вече се е утвърдила като част от механизма за защита на човешките права, която допълва другите форми на правна защита, най-вече съдебната и административната.**

Освен разпространението на институцията в страните от Централна и Източна Европа, което ще бъде разгледано отделно, през последните години, институцията омбудсман, най-често чрез наименованието “народен защитник”, поради силното испанско влияние и ангажимент навлезе и в Латинска Америка. В Канада, макар на федерално ниво да липсва институция от типа на омбудсмана, в почти всички провинции и територии са утвърдени такива институции. Тяхната дейност е съсредоточена изцяло върху спазването на човешките права и така съдейства за развитието на гражданското общество.

**Независимо от националните различия, традиции и особености, основната функция и предназначение на омбудсмана и на сходните с него институции в европейските страни е да наблюдава дейността на държавната администрация, да бъде превантивен и възпиращ фактор срещу злоупотреби с властта, срещу корупция и произвол, които във всички случаи засягат човешките права.** Омбудсманът разполага и с възможности да помага за възстановяване на накърнени от държавата, от нейни структури и длъжностни лица права и да съдейства за създаването на гражданска правна култура на непримиримост и активно противодействие от страна на гражданското общество, на неговите структури, но и на отделните граждани срещу неправомерни действия или бездействие на централната и местната администрация.

Какви са най-общите характеристики на вече утвърдената в Западна Европа институция омбудсман?

**Първо.** Най-често на национално равнище институцията е парламентарна и личностна<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Независимо от наименованието, което се приема – омбудсман, парламентарен пълномощник, комисар за граждански права, народен адвокат, народен защитник, посредник и пр., институцията винаги е личностна. Както показва чуждата практика, броят на лицата, осъществяващи функцията, може да бъде различен и е възможно разпределение на функциите между тях по различни критерии – например, с общи или специални компетенции, със сфера на дейност на национално и/или на местно равнище и пр.

Тя се избира от парламента, отчита се пред него и само парламентът, при определени от конституцията или закона условия, може да прекрати предсрочно мандата на главния или на останалите парламентарни омбудсмани. Парламентарният омбудсман, все едно дали е едноличен или в състав от няколко души, черпи “силата си” от представителния характер на самия парламент, избран въз основа на всеобщо, равно и пряко избирателно право при тайно гласуване. В този смисъл той е своеобразно продължение и материализация на такива съществени функции на общонационалния представителен орган като контролната и го известна степен законотворческата, доколкото парламентът е непосредствено заинтересован от живота на законите и отражението на тяхното приложение в битието на гражданите, а парламентарният контрол, при цялото многообразие от форми и неограниченост на обхвата, много трудно стига до материята за спазване на човешките права.

Типични в това отношение са институциите в Австрия, Португалия и Испания. Омбудсманът в Австрия, наименован “Народна правозащита”, е независим висш федерален орган и включва трима омбудсмани, избирани от Долната палата на парламента за срок от 6 години без право на преизбиране. Установени са изисквания за несъвместимост не само с участие в правителствени структури и в органи на народното представителство, но и с упражняването на каквато и да е друга професия. Детайлно са уредени взаимоотношенията на омбудсмана с наблюдаваните институции, в т.ч. и сроковете, в които съответният административен орган е длъжен да откликне на направените препоръки.

Испания и Португалия въвеждат институцията по конституционен път, като в най-общи линии следват шведския модел. Конституцията на Кралство Испания, приета на 27 декември 1987 г., в раздел първи “Основни права и задължения”, глава четвърта на същия раздел, озаглавена “Гаранции за основните права и свободи” съдържа следния текст: “Чл. 54. С отделен закон се определят правомощията на народния защитник като върховен комисар на Генералните кортеси, назначен от тях да защитава правата, предвидени в тази част на конституцията, като осъществява контрол върху дейността на администрацията и се отчита пред Генералните кортеси”. Нормативната основа на институцията е разработена подробно в специален Устройствен закон за народния защитник (от 6 април 1981 г.)

В Испания народният защитник като висш пълномощник на парламента – Генералните кортеси, се избира от тях за срок от пет години с основна компетентност – защита на основните права и свободи. Той упражнява надзор над дейността на администрацията и се отчита пред парламента, като осъществява постоянен контакт с него чрез председателите съответно на Конгреса и на Сената. От своя страна двете палати на парламента излъчват специализирана смесена комисия, която поддържа връзка с народния защитник и информира пленумите на Конгреса и Сената, когато това е необходимо.

Надзорът се простира върху функционирането на цялата държавна администрация, включително и върху държавните предприятия. Предвидени са и условията и процедурите, при които един омбудсман може да бъде освободен от длъжност предсрочно, както и сроковете, в които поднадзорните административни структури или длъжностни лица са длъжни да отговорят на препоръките на институцията.

Важно значение имат разпоредбите на чл. 6 на Устройствения закон за народния защитник. Според ал. 1 на същия текст “Народният защитник не е обвързан с никакъв императивен мандат. Той не получава инструкции от никоя власт и изпълнява своите функции самостоятелно и по собствено убеждение”. Като гаранции за тази независимост следва да се разглеждат следващите две алинеи, а именно: ал. 2 “Народният защитник се ползва с неприкосновеност. Той не може да бъде задържан, да му се открива досие, да се глобява, да се преследва или да се съди за изразени мнения или предприети действия при изпълнение на служебните задължения”. Иmunитетът е подсилен допълнително чрез текста на ал. 3, който гласи: “По време на своя мандат, народният защитник не може да бъде арестуван или задържан, освен ако е заварен на местопрестъплението, като решенията за повдигане на обвинение, задържане, предаване на съд и осъждане се вземат единствено от Наказателната колегия на Върховния съд”.

**Второ.** Традициите и спецификата в организацията и формата на държавно управление могат да предопределят и друг ред на въвеждане и действие на институцията, без това да променя ядрото на нейното предназначение и компетентност. Така например в Обединеното кралство Великобритания и Северна Ирландия действа “парламентарен комисар (пълномощник) за администрацията”, който се назначава от кралицата по предложение на правителството. Неговият мандат изтича с изтичането на календарната година, в която той навършва 65 години, или когато кралицата го освободи – по негово желание или по инициатива на двете камари на парламента.

Парламентарният пълномощник за администрацията в Обединеното кралство не упражнява надзор върху цялата държавна администрация. Извън сферата на неговата дейност са административните ведомства и институции на Северна Ирландия, както и актовете на правителството, парламента и съдебната власт. В Северна Ирландия от 1969 г. действа омбудсман, който изпълнява функциите на парламентарен омбудсман и комисар по жалбите за Северна Ирландия.

Жалбите за нарушения на човешки права от администрацията във Великобритания се предават на парламентарния комисар чрез депутатите, което допълнително подсилва представителната функция на парламента. Проверките не са публични, но комисарят ежегодно се отчита пред двете камари на парламента, включвайки в отчета обобщение на най-съществените



нарушения в дейността на държавната администрация. Ефективността в работата на парламентарния пълномощник е свързана и с възможността, когато дадено държавно ведомство не предприеме мерки за отстраняване на констатираните нарушения от страна на администрацията, парламентът да се намеси със собствени средства.

**Трето.** Започналият още при самото раждане на институцията и продължаващ и до днес спор върху методите за въздействие при констатирани нарушения в някои страни е като че ли прегряшен чрез самото ѝ наименование. Такъв е случаят с омбудсмана на Франция, чието наименование е “медиатор”, т.е. посредник. И наистина, главното предназначение на институцията в тази страна се вижда в това, тя да бъде посредник между гражданите и администрацията.

Медиаторът се назначава от Министерския съвет (фактически от президента) за срок от 6 години без право да бъде преназначаван на тази длъжност. Неговият пост е несъвместим с депутатски мандат в парламента, но не и с членство в съвет на департамент или община (ако при назначаването му за медиатор е заемал този пост), нито с упражняването на неговата професия. Веднъж назначен, медиаторът е независим и не може да бъде сменяван по време на мандата си от правителството.

Медиаторът има правомощието да наблюдава действията на правителствените служби, местните власти, държавните учреждения и други органи, осъществяващи административни функции при взаимодействието им с обществеността. Той може да действа само при жалба, подадена до него чрез депутат или сенатор срещу неправилно функциониране на административен орган или срещу несправедливо негово решение. Той има право да отправя препоръки и да определя срокове за тяхното изпълнение. При неудовлетворителен отговор или бездействие медиаторът може да даде гласност на своите предложения, да иницира дисциплинарни процедури срещу всяко отговорно лице или дори да предаде случая на наказателен съд.

**Четвърто.** Специфично е решението във Федерална република Германия. В нея не е въведена институцията омбудсман с общата и обичайна компетентност. Тази компетентност се осъществява от парламентарната Комисия по петициите. По-съществена в случая е създадената по конституционен път възможност гражданите индивидуално да сезират Конституционния съд за нарушени права и свободи.

На този фон, по силата на специална конституционна разпоредба (чл.45б от Основния закон, нов текст, приет по повод присъединяването на страната към НАТО), и въз основа на федерален закон, действа специален пълномощник на Бундестага по въпросите на отбраната като помощен орган на федералния парламент при упражняване на парламентарния контрол по въпросите на отбраната и сигурността.

Пълномощникът се назначава за петгодишен срок от президента на републиката, след като определен кандидат е получил подкрепата на мнозинството от всички членове на Бундестага при тайно гласуване. Изискванията за избираемост са: 35 навършени години, несъвместимост с други държавни или професионални дейности. Съществено за ефективното действие на този специализиран омбудсман е статутът му на федерален министър.

Жалби до пълномощника може да изпраща пряко и лично всеки войник. Но той може да действа и по своя инициатива, по указание на Бундестага или на Комисията по отбрана. При осъществяване на правомощията си има право да изисква от федералния министър на отбраната и от всички негови подчинени учреждения и длъжностни лица да отговарят на запитванията му и да му предоставят исканата информация. Пълномощникът представя ежегодни доклади пред пленарно заседание на Бундестага.

**Пето.** В Гърция институцията омбудсман е въведена от 1 октомври 1998 г., а при промените в Конституцията през 2001 г. придобива конституционен статус. Съгласно чл. 103, ал. 9 във връзка с чл. 101А на променената Конституция омбудсманът се назначава от парламента и има свободата да действа независимо. Той не може да се контролира от която и да било правителствена или друга административна структура, като условията и гаранциите за независимостта му са уредени по-подробно в специализирания Закон 3051/2002, допълнен и изменен през 2003 г. в съответствие с конституционните изменения.

Интересно е, че новите законодателни решения разширяват правомощията и обхвата на контролната функция на омбудсмана. Наред с класическия за преобладаващата част от институциите обект – държавната администрация, се прибавят всички компании от публичния сектор, в т.ч. търговските дружества, които са собственост или се управляват от държавата. Със същите промени в закона се въвежда заместник на омбудсмана по правата на децата.

Действащият Закон за омбудсмана (3094/2003) определя ролята на омбудсмана чрез изискването, той да действа като посредник между гражданите и държавата, запазвайки еднаква дистанция по отношение и на двете страни. Във връзка с това целта му не е да влиза в конфронтационни отношения с администрацията, а да допринася за изграждане на отношения на сътрудничество и за възстановяване на изгубеното доверие на гражданите в държавата. В този смисъл омбудсманът не само решава индивидуални проблеми, но и съдейства за формиране на демократична административна култура.

Омбудсманът се занимава с проучвания по проблеми на гражданите във връзка с техни жалби, когато те засягат: държавни служби, местни власти (общини, кметства, префектури) и компании от публичния сектор. Само при

защитата на правата на децата е допуснато проучване по отношение на физически и юридически лица от частния сектор. Сравнително широк е списъкът на изключените от контрола на омбудсмана субекти и материя: министрите и заместник-министрите за действия в изпълнение на политическите им функции, религиозните общности, съдебната власт, въоръжените сили по въпроси на националната сигурност и отбрана, тайните служби, външната политика и международните отношения, Държавния юридически съвет и други независими институции, както и въпросите, отнасящи се до статута на държавните служители. Омбудсманът не започва проучвания при висящи дела и преди да са изтекли 6 месеца от действието на административния акт, от който се оплаква гражданинът.

Новата законодателна основа внася промени и в начина на избиране на омбудсмана. Ако при предишното законодателство той се назначаваше за петгодишен срок без право на преизбиране от правителството, след предварителни консултации с постоянния парламентарен Комитет по институциите и публичността, сега това правомощие е възложено на Президиума на парламента, срокът е намален на четири години, но с възможност за преизбиране.

**Шесто.** Специфични са решенията в някои федеративно устроени държави или при наличието на области със силна автономия. В Испания са утвърдени институциите народен защитник на общодържавно равнище, народен защитник на автономните области и местни институции от типа на омбудсмана в рамките на отделни автономни области (Каталуния, Астурия, Валенсия, Страната на баските и др.), като най-много са те в Каталуния, където от 2002 г. действа и специален закон, регламентиращ дейността на местните народни защитници. По подобие на разпределението на компетенциите между централните и регионалните държавни органи, и сферата на действие на омбудсманите е разделена. Щом като правомощията в областта на околната среда, на музейното дело и библиотеките, по управлението на затворите и пр. е изцяло децентрализирана, естествено е контролът да се насочи към институциите в автономната област. При евентуално възникване на конфликти по компетентността може да се стигне до сезиране на Конституционния съд.

При федеративно държавно устройство или наличието на автономни области са възприети различни решения – на единен омбудсман на федеративно равнище, на двойна (федеративна и регионална) структура и само на регионална структура (каквото е решението в Канада и в Италия, където граждански защитници има в почти всички региони, както и в някои автономни провинции). Анализът показва, че възприемането на третия модел, без институция на федерално равнище, свежда до минимум или изцяло ликвидира възможността за въздействие върху федералната администрация. От друга страна, изследователите отбелязват, че местните омбудсмани са по-уязвими за натиск от страна на местната администрация.

---

**Седмо.** От богатото историческо и съвременно развитие на институцията особен интерес представляват нейните възможности да иницира промени в законодателството и дори да сезира Конституционния съд при констатиране противоречия на законите с Конституцията. С такава възможност разполага например омбудсманът в Австрия. По подобен начин, наред с традиционните правомощия, испанският народен защитник има правото да оспорва конституционностьта на законови разпоредби пред Конституционния съд и да внася в Конституционния съд жалби за нарушаване на основни права, включително и срещу съдебни решения.

## 5. Институцията омбудсман в европейските страни в преход

Отделното разглеждане на ситуацията в Централна и Източна Европа не е продиктувано от някакво чувство за непълноценност или отчужденост от "старата Европа", а от **спецификата на историческите и политически условия, при които беше въведена или предстои да се въведе тази институция**. Вярно е, че и в редица западноевропейски страни едва в най-ново време се оценява този вид гаранция за конституционните права и свободи. В съседна Гърция въвеждането на институцията до голяма степен е повлияно от присъединяването към Европейския съюз.

Именно затова не времето, в което е въведена институцията в дадена страна, а специфичните условия обуславят необходимостта от отделен фокус върху бившите социалистически страни. Този фокус дава и по-широка възможност да се постави институцията на омбудсмана в общия контекст на демократизацията, на развитието на правозащитната функция на държавата, на съзряването на парламентаризма, на развитието на гражданското общество, на формирането на демократична политическа и правна култура.

Горчива истина е, че в бившите социалистически страни има сериозни проблеми с изграждането на демократичната инфраструктура, с реформата на държавната администрация, с взаимоотношенията между длъжностни лица и граждани. Корупцията е явление, което изглежда неизкоренимо, доколкото на този етап борбата срещу корупцията има крайно ограничен ефект. А това явление непосредствено и в големи мащаби означава нарушения на човешките права.

Мъчително трудно се утвърждава независима и ефективно действаща съдебна власт. Във връзка с това е непълноценна и правната защита на конституционните права и свободи на гражданите. Ако се проследи "животът" на приетите почти повсеместно в самото начало на прехода нови, демократични конституции, не може да не се направи **заклучението, че именно в частта им за правата и свободите е най-фрапантно разминаването между юридическа и фактическа конституция**.

Именно във връзка с всичко това е обяснимо, че още в първите години след радикалната промяна в почти всички бивши социалистически страни, в това число – и в редица бивши съветски републики, беше въведена институцията омбудсман, било по конституционен, било по законодателен път. Според някои изследователи и времето на въвеждане на институцията, и нейните форми, и ефектът от дейността ѝ до голяма степен носят отпечатъка на политическата история на конкретните държави. И съвсем не е случайно, че липсват колебанията от началния етап на появата на институцията по отношение на правомощията и обектите на контрол.

Универсално за бившите социалистически страни е поставянето на акцента върху защитата на правата на човека срещу нарушения от страна на държавната администрация. Независимо от това се очертават и редица особености, които заслужават отделно внимание.

**Първо.** Полша е първата държава от “социалистическия блок”, която въвежда институцията омбудсман, при това, още при действието на стария режим. Тази уникална особеност има своите обяснения в силното опозиционно движение в Полша, което още преди същинската промяна оказва натиск върху режима, принуждавайки го към компромиси. Защитата на човешките права е една от централните консолидиращи опозицията идеи и затова въвеждането на институцията омбудсман не следва, а парадоксално предхожда утвърждаването на истински политически плурализъм и същински парламентаризъм.

Първият пълномощник за защита на правата на гражданите встъпва във функциите си от 1 януари 1988 г. по силата на специален закон от 15 юли 1987 г. Принципната нормативна уредба на институцията е инкорпорирана в приетата през 1989 г. нова, демократична Конституция на страната, с което омбудсманът се стабилизира в системата за защита на правата на гражданите и се слага край на съпътствалите въвеждането и началното функциониране на институцията колебания и съмнения.

Полският омбудсман следва класическия скандинавски модел на институцията. Той се избира от Долната камара на Сейма със съгласието на Сената за петгодишен срок и може да бъде избран за не повече от два мандата. Изискванията за избор са: полско гражданство, юридически знания и професионален опит, добро име сред обществеността, политическа и идеологическа неутралност, несъвместимост с други служби и постове.

Компетентността на полския парламентарен омбудсман е класическа: контрол върху административните органи и всички организации, които с действията си засягат граждански права и свободи или основни принципи на справедливостта. Пълномощникът може да действа както по повод на индивидуална или колективна жалба в свободна форма, така и по собствена инициатива. Специфичен момент е възможността омбудсманът да действа и по жалба от органите за местно самоуправление, с което се подчертава същността на местните органи като представители на избирателите и най-тясно свързани с техните права и интереси.

Няколко са възможностите за действие. Омбудсманът може да извърши необходимата проверка самостоятелно, както и да поиска тя да бъде извършена изцяло или частично от компетентните държавни органи. Предвидена е дори възможността, в някои по-важни случаи да се отправя искане до самия парламент да възложи на Сметната палата извършването на проверката. Наред с препоръките и предложенията, които прави, пълномощникът може да поиска да

започне гражданско, наказателно или административно производство с негово участие (с правомощията на прокурор), както и извънредно преразглеждане на дело. Омбудсманът има също така право да отправя до Конституционния съд искания за тълкуване на законите, а до Върховния съд – за тълкувателни решения на нормативни разпоредби, които са неясни или чието прилагане води до противоречия в съдебната практика.

Развитието, правомощията и средствата за въздействие на парламентарния омбудсман на Полша показват, че институцията не просто е създадена изцяло под влияние на скандинавския модел, но и че тя следва изоставената почти във всички страни ранна специфика на взаимоотношенията на омбудсмана със съдебната власт.

**Второ.** В преобладаващата част от бившите социалистически страни институцията е предвидена още в приетите в началото на 90-те години на миналия век конституции. Природата и предназначението на институцията са едни и същи, въпреки различията в наименованието. Така например, в Унгария това е парламентарен пълномощник за правата на гражданите, в Словения – омбудсман по правата на човека, в Латвия – Национална служба по правата на човека, в Румъния и Албания – адвокат на народа и пр.

Създаването на институцията омбудсман в Унгария е уредено още чрез приетата през 1990 г. Конституция. През 1993 г. унгарският парламент приема Закон за парламентарния пълномощник за правата на гражданите, а през 1995 г. са избрани първият унгарски омбудсман и неговият заместник, както и парламентарният пълномощник по правата на националните и етническите малцинства и парламентарният пълномощник по защитата на личните данни и свободата на информация. Четиримата пълномощници формират институцията, която след създаването си се превръща в неразделна част от правовия ред и законността в страната.

**Трето.** Интерес представлява въвеждането и утвърждаването на институцията в Република Словения, като се има предвид, че това е най-бързо развилата се в икономическо и социално отношение държава от бившите социалистически страни (по сравнителни данни на изследователите на страните в преход).

Конституцията на Република Словения, приета на 23 декември 1991 г., предвижда институцията омбудсман по правата на човека. Според чл. 159 от Конституцията, тази институция се създава за контрол върху различните държавни органи, органите на местно самоуправление и други организации, на които са възложени властнически правомощия, свързани с правата на човека и основните свободи. В Конституцията е предвидена и възможността да се въвеждат специализирани омбудсмани в различни области. Но понастоящем преобладава решението само за един омбудсман с широка компетентност.

От декември 1993 г. датира специализираният Закон за омбудсмана по правата на човека. Функциите и правомощията на институцията следват класическия скандинавски модел. Във връзка с осъществяването на своите правомощия, омбудсманът по правата на човека има правото да получава всякаква информация от всички подконтролни органи, както и да извършва разследвания. Предвидена е възможност за всякакъв род проверки на заведения, които са свързани с ограничения на правата (от рога на психиатричните клиники).

Словенският омбудсман няма право да наблюдава работата на съдиите и съдилищата, освен в случаите на неправомерно забавяне на процедурите или очевидна злоупотреба с власт. Но негово силно правомощие е възможността да сезира Конституционния съд с конституционни жалби в случаите на нарушаване на правата на човека. Той може да се обръща към Конституционния съд и с предложения за преценка на конституционността на нормативни актове, без да е необходимо да установява правен интерес, за разлика от другите лица и институции.

Възприетата широка компетентност и обхват на контрола от страна на институцията омбудсман предопределя възлагането на правомощия и чрез други законодателни актове. Така Законът за защита на потребителя предвижда компетентност на омбудсмана в тази област, Законът за защита на околната среда – отговорности при гарантиране правото на здравословна околна среда, Законът за отбраната – възможност за военните да инициират процедура, ако считат, че техни права или основни свободи са били ограничени или нарушени по време на службата им в армията.

**Четвърто.** По силата както на общите, така и на някои специфични предпоставки (силно влияние на страните от скандинавския регион), институцията омбудсман заработи още в началото на прехода в прибалтийските държави – Литва, Латвия и Естония. Сходни са конституционните и законодателните решения за характера, компетентността и формите на институцията. Омбудсманите проучват жалби за нарушени права на гражданите, породени от злоупотреби с властта от страна на различните администрации. В Литва например институцията омбудсман е заложена в Конституцията от 1992 г. и е уредена подробно в Закона за омбудсманите при Сейма от 1994 г. В страната действат петима парламентарни омбудсмани: двама за разследване на жалби срещу държавни служители, единият от които има правомощия и по отношение на служителите в армията, и трима за разследване на жалби срещу служители в местната администрация.

В последно време в Литва се обсъжда въпросът за въвеждане на специализирани омбудсмани за равенството на половете и за правата на децата.



**Пето.** Институцията омбудсман е предвидена и в конституциите на повечето балкански страни - Република Македония, Босна и Херцеговина, Хърватия, Албания и др., макар че ситуацията във всяка една от тях е различна. Вече беше описана институцията в най-развитата страна от региона – Словения; нейното действие обаче има своята благоприятна предистория в съществувалия дотогава Съвет за човешките права и основните свободи.

В Хърватия създаването на институцията е предвидено в Конституцията от 1990 г., а две години по-късно парламентът приема Закон за омбудсмана и избира първия хърватски омбудсман. В Конституцията на Република Македония от 1991 г. с изричен текст е уредено създаването на тази институция. Но трябваше да минат доста години, за да се приеме през 1997 г. необходимият Закон за омбудсмана, а самата институция да започне да функционира едва през март 1998 г.

**Шесто.** Своего рода втора вълна на въвеждане на институцията се очертава в Босна и Херцеговина, Косово, Албания и в края на тази вълна – в България. Към тази вълна следва да се разгледат и Русия, Грузия, Узбекистан и др.

Босна и Херцеговина е особен случай, не само поради асиметричното федеративно устройство, но и поради факта, че и Конституцията, и развитието на различните институции, в т.ч. – и омбудсманът, са следствие от Дейтънското споразумение. Първите омбудсмани са назначени от Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа (ОССЕ), а едва следващите са избрани от парламента на федерацията.

В Босна и Херцеговина институцията е създадена както на равнище държавата Босна и Херцеговина, така и в рамките на нейните две съставни части – Федерация Босна и Херцеговина (Сараево) и Република Српска (Баня Лука). На общодържавно равнище в Босна и Херцеговина съществува Камара за човешките права, съставена от Дума за човешките права и Омбудсман за човешките права. На равнище съставни части във Федерация Босна и Херцеговина институцията омбудсман се въвежда още през март 1994 г., непосредствено след Дейтънското споразумение. Но в Република Српска Закон за омбудсмана е приет едва през февруари 2000 г., а институцията започва да работи на практика през ноември същата година. В началото функциите временно се изпълняват от три лица, назначени от омбудсмана за човешките права на Босна и Херцеговина. Първите постоянни омбудсмани на Република Српска са избрани от парламента на 25 април 2002 г. за срок от пет години.

**Седмо.** Много специфична е ситуацията с институцията омбудсман в Косово, като се имат предвид драматичните събития, както и обстоятелството, че Косово няма статут на суверенна държава. Институцията в Косово е създадена с регламент на Генералния секретар на Организацията на обединените нации от 30 юни 2000 г. Стартирането на

дейността на институцията стана възможно благодарение на подкрепата на мисиите на ООН и на ОССЕ. Що се отнася до Сърбия, в нея е разработен законопроект, който се очаква да бъде приет до края на 2004 г. Омбудсман е избран и вече действа в Черна гора.

**Осмо.** Албания, след дълги години на изолация и след драматизма на първите години на преход, на практика едва след 1997 г. слага началото на последователна демократична стратегия. В приетата чрез референдум през 1998 г. нова Конституция на страната са включени пет текста, посветени на институцията адвокат на народа, които очертават неговия статус, права и отговорности, основна компетентност. През февруари 1999 г. материята е разработена подробно в приетия от албанския парламент Закон за адвоката на народа. Проучванията на общественото мнение по това време показват, че подобен вид институция е изцяло непозната за обществото, дори за юристи и социолози. Затова от особена важност се оказва непосредствената помощ при изграждане и утвърждаване на институцията от страна на Съвета на Европа и ОССЕ, както и изучаването и използването на опита на Швеция и Словения.

Първият адвокат на народа е избран през 2000 г. измежду 15 кандидати с повече от две трети от гласовете на депутатите, за срок от три години. С изменение на закона от 2000 г. е въведен 5 годишен мандат с възможност за преизбиране и мнозинство три пети от всички членове на парламента. Главната компетентност на народния адвокат е защитата на правата, свободите и законните интереси както на албанските, така и на чуждите граждани, които пребивават в страната, срещу незаконни или неправилни действия от страна на публичната администрация. По силата на закона албанският омбудсман има право да назначава местни представители със специални правомощия и за определен период от време, чиято дейност се финансира от неговия бюджет, а местните власти са задължени да им осигурят пространство и условия за работа.

Институцията няма пряка административна власт, а правото само на препоръки до съответните органи и длъжностни лица.

**Девето.** В Руската федерация със закон от февруари 1997 г. е създадена институцията пълномощник по правата на човека, който изпълнява ролята на федерален омбудсман. Целите на институцията са по-широко формулирани: освен възстановяване на нарушени права, още и подобряване на законодателството и привеждането му в съответствие с международното право, както и проверки на жалби на гражданите срещу нарушения на техни права от страна на централни или местни държавни органи. Освен ежегодните доклади за извършената дейност, пълномощникът може да прави и специални доклади за спазването на правата и свободите на гражданите, които подлежат на обнародване. В рамките на федерацията са избрани и действат регионални пълномощници – например в Република Коми, Астрахан, Калининград.

**Десето.** Този сравнително обширен преглед на въвеждането и действието на институцията омбудсман в страните в преход дава възможност, поне на началния етап, да се направи **заключението, че с малки изключения, в течение още на първото десетилетие на прехода, тази утвърдена преди всичко в Западна Европа гаранция за конституционните права и свободи на гражданите не просто е заимствана, а и се е “присадила” върху доста различна почва и е започнала да дава своите плодове.**

С това са опровергнати поне частично силните съмнения, че институцията би имала благоприятна почва в “новите демокрации”, т.е. при недостатъчно развити и утвърдени механизми на демократично управление. Това не означава, че са преодоляни трудностите, че няма рискове от неефективно действие и на тази гаранция, по подобие на много други конституционни гаранции за човешките права.

Основните трудности пред омбудсманите в развиващите се демокрации от Централна и Източна Европа произтичат най-вече от обстоятелството, че те осъществяват своята дейност в условията на преминаване към коренно различна политическа система, при бавни темпове на структурните реформи, недоизградени политически и демократични отношения, неадекватно или нестабилно законодателство и несъгласувани с международните актове законови разпоредби, както и при все още само частично реформирана гържавна администрация с неизградени отношения на комуникация между нея и гражданите.

Но именно поради всички тези специфични условия институцията от рода на омбудсмана е от особена важност, защото тя във всички случаи, **наред с класическите правомощия, може да изпълни и по-обща роля – да допринесе за успеха и стабилността на прехода и за утвърждаване на демокрацията.**

От друга страна, установяването на институцията омбудсман в страните в преход е улеснено от обстоятелството, че то се извършва успоредно с новата организация на гържавата и с оглед на това не се сблъсква с консервативния и бюрократичен подход, характерен за старите демокрации, когато се въвеждат нови, особено контролни, институции. Необходимо е да се отчита и обстоятелството, че в повечето случаи ефективността на омбудсмана зависи не само от неговите предоставени от закона правомощия, но и от готовността на администрацията да се съобрази с неговите критики и предложения, като се подчини и с това – допринесе за издигане на неговия авторитет.

Всъщност, за успеха на институцията е необходим комплекс от фактори като независимост, достъп до информация, професионални и морални качества на избраните за омбудсмани лица, “силата на авторитета и аргументите”, отношението на администрацията към даваните препоръки и пр.

## 6. Сътрудничество в рамките на Съвета на Европа

Съветът на Европа трайно се ангажира с редица свои актове и инициативи за утвърждаване на институцията омбудсман в страните членки. Така например, още на 23 септември 1985 г. са приети Препоръка относно институцията омбудсман и Резолюция относно сътрудничеството между омбудсманите в държавите-членки и между тях и Съвета на Европа. В изпълнение на тези препоръки до лятото на 2004 г. са проведени осем кръгли маси по проблемите на омбудсмана, организирани от Съвета на Европа. Създаден е механизъм за сътрудничество между омбудсманите на държавите-членки и между тях и Съвета на Европа. Отправят се съответни препоръки и се оказва методическа помощ на държавите за въвеждане, съответно за утвърждаване на институцията. По същата линия се гарантира информиране на омбудсманите в европейските страни за практиката на органите по Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи и за групи актуални материали, които се отнасят до тяхната защита и утвърждаване.

В същия дух са препоръките на Комитета на министрите до правителствата на държавите-членки за институцията на омбудсмана, които по-конкретно включват предложенията:

- да разгледат възможността за създаване на омбудсман на национално, регионално и местно равнище или в отделни области на публичната администрация;
- да разгледат възможността от оправомощаване на омбудсмана, в случай че това вече не е направено, да отдели специално внимание в рамките на общата си компетентност на случаите във връзка с човешките права, които са под негов контрол и, ако това не противоречи на националното законодателство, да провежда разследвания и да дава становища, когато се разглеждат въпроси, свързани с човешките права;
- да разгледат възможността за разширяване на правомощията на омбудсмана в други насоки, така че да се гарантира ефективното зачитане на човешките права и основните свободи при функционирането на администрацията.

Особено значение има препоръката на Конгреса на местните и регионалните власти в Европа към Съвета на Европа, приета на 17 юни 1999 г., и засягаща ролята на местните и регионалните обществени посредници/омбудсмани за защита на правата на гражданите. Във връзка с този въпрос интерес представляват и резултатите от конференцията “Улесняване на достъпа на гражданите до защита на техните права: омбудсманът на местно и регионално ниво” (Месина, Италия, 13-15 ноември 1997 г.). Редица констатации и препоръки важат с пълна сила и за нашата страна. Ето само някои от тях:

а) смята се, че в отношенията между гражданите и държавните органи се появяват усложнения и затруднения, които могат да доведат до конфликти, а гражданите са в неизгодна позиция спрямо държавните органи;

б) отчита се, че нарастващата сложност на административните структури, пречките, създадени от незадоволителните отношения между гражданите и длъжностните лица, и пречките, стоящи пред гражданите, когато се отнесат до административния съд, са причина за нарастваща загриженост от страна на държавните органи и най-вече от органите на местното и регионалното управление;

в) констатира се фактът, че съдебните институции в редица държави са претоварени, поради което те не могат своевременно да разглеждат случаите на лошо управление и да налагат ефективни санкции, когато това е необходимо;

г) във връзка с всичко това се отбелязва и тревожният факт, че гражданите на Европа във все по-голяма степен губят интерес към управлението на обществените въпроси и се дистанцират от държавните органи и услуги.

Опитът на вече учредените на местно и регионално равнище омбудсмански служби дава достатъчно основание за оценката, че тези служби допринасят значително за намаляване броя на сългите и скъпоструващи съдебни процедури; за преодоляване на дистанцията между гражданите и администрацията; за утвърждаване на справедливостта, зачитането на законите, правата на малцинствата и готовността за удовлетворяване на потребностите на гражданите, както и за повишаване на прозрачността и ефективността на администрацията и качеството на обслужването, т.е. да се насърчи доброто управление.

Освен препоръката за създаване на омбудсмани не само на национално, но и на местно и регионално ниво, се обръща специално внимание на обстоятелството, че в повечето държави-членки на Съвета на Европа гражданите не са информирани в достатъчна степен за съществуването на тази институция, за възможността тя да бъде учредена и за нейните предимства при защита на човешките права.

## ЕВРОПЕЙСКИЯТ ОМБУДСМАН

### 1. Въвеждане и правна рамка на институцията на Европейския омбудсман

Институцията на Европейския омбудсман е въведена с Договора от Маастрихт, подписан през 1992 г., в сила от ноември 1993 г. За целта са внесени съответните изменения и допълнения в договорите, представляващи правна основа на Европейския съюз.

По-конкретно Европейският омбудсман осъществява дейността си въз основа на чл. 195 от Договора, Решението на Европейския парламент за правилата и общите условия, регулиращи изпълнението на задълженията на омбудсмана (от май 1994 г.) и на Решението на Европейския омбудсман за приемане на правила за прилагане на решението на Европейския парламент, прието през юли 2002 г. и в сила от 1 януари 2003 г. (вж. Приложение III).

През 1995 г. Европейският парламент избира за първи Европейски омбудсман бившият омбудсман на Финландия Якоб Съодерман. От 1 април 2003 г. постът се заема от бившия омбудсман на Гърция проф. Никифорос Диамандурос.

По инициатива на Европейския омбудсман текстове, които уреждат дейността на институцията, са включени в проекта за Договор за създаване на Европейска конституция, приет с консенсус от Европейския конвент на 13 юни и на 10 юли 2003 г., който понастоящем е в процес на обсъждане на различни европейски форуми. В проекта на Конституция за Европа като основна функция на Европейския омбудсман се определя да "получава, разследва и представя доклади по жалби за случаи на лошо администриране в институциите и органите на Съюза". Изрично е записано, че "Европейският омбудсман е напълно независим при изпълнение на своите правомощия". В рамките на уредените в проекта права на европейските граждани е предвидено правото на всеки гражданин на Съюза, както и на всяко физическо или юридическо лице, пребиваващо, съответно регистрирано в държава-членка, да подава жалби до Европейския омбудсман за случаи на лошо администриране в институциите и органите на Съюза, с изключение на Европейския съд и на Върховния съд във връзка с тяхната правораздавателна дейност.

**Кои са най-съществените нормативни решения за омбудсмана, включени в допълнителните разпоредби на Договора за Европейския съюз?**

**Първо.** След произвеждането на всеки избор за Европейски парламент за срока на своя мандат парламентът назначава Европейски омбудсман. Създадена е и възможността омбудсманът да бъде назначаван и за последващи мандати. Заедно с това е предвидена възможността омбудсманът да бъде освобождаван от Съда на Европейските общности по искане на Европейския парламент, ако

той повече не отговаря на изискванията за заемането на тази длъжност или ако е извършил сериозно нарушение на своите задължения.

**Второ.** Право да се обръща към омбудсмана има не само всеки гражданин на Съюза, но и всяко физическо или юридическо лице, което има местожителство или седалище в държава-членка; при това жалбите трябва да засягат неправилно изпълнение на задълженията при осъществяване на функциите на институциите или на органите на ЕС, с изключение на Съда на Европейските общности и на Първоинстанционния съд, когато са действали в качеството им на правораздавателни органи.

**Трето.** По повод на жалбите омбудсманът осъществява разследвания, когато намира основания за това, освен ако изложените факти са били предмет на разглеждане пред съд. Когато омбудсманът установи, че е налице неправилно изпълнение на задълженията, той отнася случая до заинтересованата институция; в срок от три месеца тази институция е длъжна да информира омбудсмана за своето становище. След това омбудсманът е длъжен да изпрати доклад за своето заключение до Европейския парламент и до заинтересованата институция, както и да информира жалбоподателя за резултата от осъщественото разследване. Жалбата трябва да дава възможност за установяване на нейния подател и предмет. Подателят на жалбата може да поиска жалбата му да остане поверителна. Самата жалба се подава в срок от две години от датата, на която фактите, на които тя се основава, са били узнали от подателя на жалбата, и трябва да се предхожда от съответните административни процедури пред заинтересованата институция или орган.

**Четвърто.** Омбудсманът може да предприема разследвания и по своя собствена инициатива, при което важат същите правила за информиране на заинтересованата институция и на Европейския парламент. Тази инициатива той може да предприеме, когато прецени, че е необходимо да бъде изяснен случай на предполагаемо неправилно осъществяване на функциите на институциите и органите на ЕС.

**Пето.** Омбудсманът е напълно независим при осъществяването на своите функции. При изпълнението им той няма право нито да търси, нито да получава инструкции от когото и да било. Една от важните гаранции за тази независимост е забраната омбудсманът да упражнява по време на своя мандат каквато и да било друга професия, независимо дали е срещу заплащане или не. Чрез тази забрана трябва да се предотврати опасният за всяко независимо действие конфликт на интереси.

**Шесто.** Институциите и органите на ЕС са задължени да предоставят на омбудсмана всяка информация, която той е поискал от тях, и достъп до съответната документация. Те могат да откажат само, ако са налице съществени основания за поверителност. Документи, произхождащи от

държава-членка и обявени от нея за поверителни със закон или подзаконов акт, са достъпни само с нейното предварително съгласие.

**Седмо.** Доколкото е възможно, омбудсманът се стреми към съвместно решение със заинтересованата институция или орган за отстраняване на случая на неправилно осъществяване на функциите и удовлетворяване на жалбата. Ако омбудсманът установи, че е имало неправилно осъществяване на функциите, той информира заинтересованата институция или орган, като прави препоръки, когато това е целесъобразно. Информираната институция или орган изпращат на омбудсмана подробно мнение в срок от три месеца. След това омбудсманът изпраща доклад до Европейския парламент и до заинтересованата институция или орган, както и отговор до подателя на жалбата.

Ако в процеса на своите разследвания омбудсманът узнае факти, за които прецени, че могат да имат връзка с наказателното право, незабавно уведомява компетентните национални органи посредством постоянните представителства на държавите-членки в ЕС и, ако е целесъобразно, институцията на Общността, която има правомощия спрямо засегнатото длъжностно лице или служител. Омбудсманът може също така да информира заинтересованата институция или орган на ЕС за фактите, поставящи под съмнение поведението на член на техния персонал от дисциплинарна гледна точка.

На 6 септември 2001 г. Европейският парламент прие резолюция, с която одобри **Кодекс за добро поведение на администрацията, който е задължителен за институциите и органите на Европейския съюз, администрацията и служителите в отношенията им с гражданите**. Целта на този Кодекс е да изясни подробно какво означава на практика прокламираното в Хартата на Европейския съюз за основните права и свободи (от Ница 2000 г.) "добро административно обслужване". Едновременно с приемането на Кодекса, Европейският парламент прие и резолюция, с която задължава омбудсмана да го прилага, когато разследва дали е налице лошо администриране, за да гарантира правото на гражданите на добро административно обслужване.

Най-обобщено правилата в Кодекса за добро поведение на администрацията включват: изискването за законност в действията, недопускането на каквато и да е дискриминация, т.е. спазване на принципа за равнопоставеност (от гледна точка на националност, пол, раса, цвят на кожата, етнически или социален произход, генетични особености, език, религия или вярвания, политически или други възгледи, принадлежност към национално малцинство, собственост, произход, физически увреждания, възраст или сексуална ориентация), съотносимост между взети мерки и цели, с оглед да се избегне ограничаване правата на гражданите, недопустимост на злоупотреба с власт, безпристрастност и независимост, обективност, справедливост, учтивост, отговор на писмата на езика, ползван от гражданина, разумен срок за



вземане на решение и пр. Към всичко това трябва да се прибавят още: задължението за мотивиране на решението, определянето на възможността за обжалване, уведомяването за решението, защитата на личните данни с оглед гарантиране на личната неприкосновеност на гражданина и предотвратяване злоупотребата с тях, задължението да се предостави на гражданина исканата информация или да се мотивира евентуален отказ при поверителност, възможност за публичен достъп до документи и пр.

Приемането на този Кодекс има важно значение не само за администрацията, но и за самите граждани, доколкото конкретизира основанията за защитата на техните права пред съответния омбудсман.

## 2. Дейността на Европейския омбудсман. Общ преглед

### *Преглед на подадените жалби*

Анализът на жалбите, подадени до Европейския омбудсман от началото на неговата дейност през 1995 г. до края на 2003 г., показва следното:

Броят на подадените жалби ежегодно нараства, като от 298 през първата година от дейността му (1995 г.), техният брой достига 2611 през 2003 г. Очевидно, колкото повече граждани научават за дейността на Европейския омбудсман, толкова по-голям е броят на тези, които се обръщат към него с жалби срещу институции или органи на ЕС. Преобладаваща и все по-нарастваща част от жалбите до омбудсмана са подадени от отделни граждани.

По отношение на географския произход на жалбите анализът показва, че над половината от жалбите са подадени от лица от 4 държави – Франция, Германия, Испания и Италия.

От гледна точка на основните видове лошо администриране от европейските институции, с впечатляваща преднина се откроява липсата или отказът на информация и прозрачността. Висок относителен дял в общия брой имат жалбите за: дискриминация, процедури и права на защита, несправедливост и злоупотреба с власт, неспазване на срокове, небрежност, юридическа грешка и неспособност за изпълнение на задълженията.

### *Анализ на разгледаните от Европейския омбудсман случаи*

Случаите, разгледани от Европейския омбудсман от започване на дейността му през 1995 г. могат да бъдат групирани както следва:

1. Случаи, в които се констатира неправилно осъществяване на функции и дейности на администрацията, или жалбата е изтеглена лично от жалбоподателя. (В последния случай жалбата не се разглежда.)
2. Случаи, които могат да бъдат прекратени чрез споразумение между страните, или могат да бъдат разрешени от самата институция.
3. Случаи, в които омбудсманът изготвя препоръки към засегнатата институция, породени най-често от:
  - Липса на прозрачност
  - Липса или отказ за предоставяне на информация
  - Дискриминация
  - Неспазване на срокове

Най-голяма група са случаите на *липса на прозрачност* в дейността на различни институции на общността, засягаща публичния достъп до документи на отделни граждани.

Случаите на *липса или отказ от предоставяне на информация* са свързани с публичния достъп до документи, от които са заинтересовани не отделни граждани, а гражданите на ЕС като цяло (например мерките в областта на правосъдието и вътрешните работи, в областта на околната среда и др.

Трета важна група жалби са по повод проявена *дискриминация* и са насочени към работата на Европейската комисия. Основният проблем, който се посочва в тях, са възрастовите ограничения и процедурите за подбор.

Жалбите от тази група (дискриминация) се появяват след 1 май 1999 г., когато влиза в сила Договорът от Амстердам, който в съответствие с чл. 13 от Договора за създаване на Европейската общност, предвижда: “Без да се накърняват разпоредбите на този договор и в рамките на правомощията, предоставени му от Общността, Съветът, с единодушие, по предложение на Комисията, и след като се консултира с Европейския парламент, може да предприеме съответни действия, за да се противопостави на дискриминацията, основаваща се на пол, на расов или етнически произход, на религия, или на убеждение, на инвалидност, възраст, или сексуална ориентация.”

Последната голяма група жалби са *жалбите за неспазени срокове*. В повечето случаи те не се отнасят само до неспазването на предвидените срокове от дадена институция, а поставят и друг проблем, най-често свързан с дискриминация или липса на прозрачност.

### 3. Дейността на Европейския омбудсман през 2003 г.

#### *Преглед на подадените жалби*

И през периода 1 януари 2003 г. – 31 декември 2003 г. се запазва тенденцията жалби до Европейския омбудсман да бъдат подавани най-често от гражданите (93%). Най-голям брой жалби са получени от лица от Германия (432), Франция (320), Испания (284), Белгия (199) и Италия (196). Повечето от тях представляват жалби срещу Европейската комисия за лошо управление - 66,9 %.

Общият брой на разгледаните случаи от 01.01.2003 г. до 31.12.2003 г. е 2611 (170 жалби или разследвания, неприключили към 31.12.2002 г., 2436 регистрирани жалби и 5 разследвания по собствена инициатива). Около 25% от тях са били от компетентността на омбудсмана. Запазва се тенденцията за нарастване на броя на постъпилите жалби с всяка изминала година. През 2003 г. това нарастване е в рамките на 10% спрямо предходната година.

#### *Анализ на разгледаните от Европейския омбудсман случаи*

През 2003 г. Европейският омбудсман е провел разследвания по 363 жалби. От тях 253 са постъпили през 2003 г. (5 по негова инициатива), а 110 са жалби, неприключени към 31.12.2002 г. Повечето от тях се отнасят до липса или отказ за предоставяне на информация, както и липса на прозрачност (28%), несправедливост и злоупотреба с власт (15%), дискриминация (12%), протаканя и закъснения (10%), процедурни грешки (10%), небрежност (5%), неизпълнение на задължения (4,5%) или съдебни грешки (4,5%).

Основните институции и органи, срещу които са проведени разследвания са: Европейската комисия (245 дела), Европейският парламент (39 дела), Съветът на Европейския съюз (20), Съдът на Европейските общности (7), Европейската сметна палата (6), Службата по борба с измамите (6), Европейската централна банка (4) и Комитетът на регионите (3). Проведени са и разследвания, свързани с 10 групи институции. Някои разследвания се отнасят до повече от една институция или орган.

Разследванията са приключени поради една или няколко от следните причини:

- в 87 от случаите разследването е установило, че не е налице лошо администриране. Подобен извод невинаги е от негативен характер за жалбоподателя, тъй като той получава пълно обяснение от институцията или органа, срещу който е отправена жалбата;
- 48 случая са разрешени от самите институции след започване на разследване от страна на Европейския омбудсман;
- 18 предложения за споразумение са направени през 2003 г. В 4 от случаите Европейският омбудсман е постигнал решение чрез споразумение, а 7

предложения за такова разрешаване на спора са в процес на разглеждане към 31.12.2003 г.;

- 20 разследвания са приключени с критични бележки към съответните институции;
- 9 препоръки са направени през 2003 г. Съответните институции са приели 3 от препоръките, както и 2 препоръки, направени през 2002 г. За 4 препоръки резултатът все още не е бил известен към края на 2003 г.;
- 2 разследвания по собствена инициатива са приключили през годината. 5 такива разследвания са били инициирани през 2003 г., от които 4 все още не са били приключили към края на годината.

В случаите, когато жалбите са били недопустими, Европейският омбудсман е дал следните препоръки на гражданите:

- да подадат жалба до национален или регионален омбудсман или петиция до националния парламент (46,4%);
- да внесат петиция до Европейския парламент (10,8%);
- да се обърнат към Европейската комисия (14,2%);
- да се обърнат към други органи (25,7%);
- в 2,9% от случаите жалбите са били прехвърлени към компетентна институция или орган.

С цел подпомагане на по-нататъшното функциониране и развитие на институцията омбудсманът е осъществил конструктивен диалог с институциите и органите на Европейския съюз чрез редица срещи с представители и ръководители на тези институции и органи.

От 2003г. Европейският омбудсман започва подготовка във връзка с разширяването на ЕС с цел да осигури ефективното обслужване и на гражданите на новите страни - членки.

#### *Молби за съдействие*

От 01.01.2003 г. до 31.12.2003 г. Европейският омбудсман е разгледал и молби за съдействие от национални и регионални омбудсмани. Проведени са и редица срещи на националните и регионални омбудсмани от страните членки, както и на националните омбудсмани на страните кандидатки за членство в Европейския съюз.

**Институцията омбудсман се е утвърдила трайно и е неделима част от европейския конституционализъм – на национално и на европейско равнище.** На общоевропейско равнище тази институция е част от институционалната структура на Европейския съюз, докато на международно равнище се провежда активна координационна и методическа работа.

## ПРЕДПОСТАВКИ И ПРАВНА ОСНОВА НА ИНСТИТУЦИЯТА ОМБУДСМАН В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

### 1. Причини за закъснението и предпоставки за въвеждане на институцията в България

След общия преглед върху утвърждаването и функционирането на институцията омбудсман в Европа, в т.ч. и в почти всички постсоциалистически страни, **неизбежно се налага заключението за силното изоставане на нашата страна.** Не става дума за наложително подражание, нито за задължително следване на някакъв чужд модел, който противоречи на специфичните национални условия. Проблемът е, че в страната ни са налице всички обективни основания, които изискват ефективна защита на човешките права, а на практика не са възприети допълнителни, доказано ефикасни решения.

Причините за това закъснение, в резултат на което България въведе почти последна от европейските страни институцията омбудсман чрез гласувания от Народното събрание на 8 май 2003 г. Закон за омбудсмана, могат да се търсят в редица посоки.

**Първо.** Подобна институция не само няма традиция в страната, но продължава да звучи като “чуждица” в системата на сръжавно управление. Тя е непозната за широката публика и дори за голяма част от юристите, въпреки че присъства в достъпната още при социализма учебна литература по сравнително конституционно право. Институцията е описана и препоръчана в публикация още през далечната 1971 г. в контекста на контролната функция на Народното събрание<sup>2</sup>, но без никакви изгледи да се приложи на практика. По-късно, след началото на демократичните промени, тази институция е предложена в два от 16-те конституционни проекта, внесени за обсъждане във Великото Народно събрание от 1990 – 1991 г. във връзка с работата върху нова Конституция на страната. Но тя не получи подкрепата нито на конституционната комисия, нито на квалифицираното мнозинство от народните представители.

**Второ.** Политическата атмосфера в първите години на прехода, в т.ч. и по време на приемането на новата Конституция, се отличавахе с радикални настроения и оптимизъм, граничещи често с илюзии. Радикализмът намери израз в безусловното зачеркване – и по законодателен път, и на практика – на всичко, идващо от миналото, в т.ч. и онова, което по някакъв начин можеше да се асоциира с “народен контрол”, еднозначно интерпретиран като партиен<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Ананиева, Н. Контролна функция на Народното събрание. С., “Наука и изкуство”, 1971.

<sup>3</sup> Законът за сръжавен и народен контрол от 1974 г. бе отменен, а действващите въз основа на него институции – закрити

Не бе взето предвид обстоятелството, че при коренно променената политическа система, при установения политически плурализъм, разделение на властите и истински народен суверенитет една контролна институция за защита на човешките права срещу произвола и бюрократизма на държавната администрация би могла да има съвършено различна роля.

**Трето.** Правата и свободите на гражданите заеха централно място в конституционната дискусия. Обсъждаше се дори вариантът за приемане на всеобхватна Декларация за правата и свободите, като израз на приемствеността с Великата френска революция и с най-доброто в европейската традиция. В крайна сметка се прие вариантът за разработка на материята в отделна глава – втора, непосредствено след главата за основните начала. В тази материя е включено всичко, постигнато в конституционното развитие, в т.ч. и редица конституционни гаранции и пряко изискване за бъдещо законодателно уреждане.

Важно е също така, че материята за правата и свободите, наред с формата на държавно управление и формата на държавно устройство, е допълнително стабилизирана чрез невъзможността да бъде преформулирана по друг начин, освен чрез волята на едно специално свикано за целта Велико Народно събрание.

**Четвърто.** Във връзка с всичко това не би следвало да се смята, че гаранциите за правата и свободите са останали на заден план. Категоричната повеля на Конституцията, съдържаща се още в преамбюла, за изграждане на правова държава, е съпроводена с разработката на всички основни елементи на правовата държавност – от господството на правото и независимостта на съдебната власт до възстановяването на административното и въвеждането на конституционното правосъдие.

Вярно е, че в компетентността на Конституционния съд не се включи разглеждането на индивидуални жалби за нарушени конституционни права и свободи. Но по време на Великото Народно събрание действаше специализирана комисия по жалбите и петициите на гражданите, затрупана с искания и предложения, на които се опитваше добросъвестно да откликва чрез проверки и указания до съответните органи. Може би представата, че този масиран поток от жалби може да се пренесе към такава съвършено нова и достатъчно натоварена с отговорности институция като Конституционния съд, обуслови изоставянето на идеята за индивидуални жалби до този съд. Пренебрегната беше и продължава да се пренебрегва възможността въпросът да бъде решен чрез въвеждането на институцията омбудсман, оправомощен да сезира Конституционния съд. По този начин, от една страна, гражданите биха получили право да се обръщат с жалби по много по-широк кръг въпроси към омбудсмана, а от друга – той да се обръща към Конституционния съд само в случаите, когато това е наложително, действайки като своеобразен филтър срещу възможното неоправдано заливане на последния с индивидуални жалби.

**Пето.** Радикалната промяна в принципите и организацията на политическата система означаваше, наред с другото, и скъсване с предишната практика на доминиране на изпълнителната власт и всевластие на държавната администрация. Във връзка с това Конституцията включи всички видове контрол върху администрацията – политически, парламентарен, вътрешен в системата на изпълнителната власт, съдебен за законността на административните актове, обществен по линия на гражданското общество и пр. Към това трябва да се прибавят и законодателните актове, посветени на тази материя.

И въпреки това, 13 години след приемането на новата Конституция е достатъчно ясно, че **именно в тази сфера – на гаранциите за правата и свободите на гражданите – се очертава най-голямото разминаване между нормативни решения и реалност.** При всички конституционни и законови възможности за защита, българският гражданин най-често се чувства безпомощен пред произвола и беззаконието, пред арогантността и корумпираността на администрацията. Именно тази оценка – за недостатъчно ефективната правна защита на гражданите – стана **първото сериозно основание** за връщане към идеята за въвеждане на институцията омбудсман.

**Второто сериозно основание** се съдържа в мащабите на корупцията. Вярно е, че корупцията е своего рода универсална болест за всички администрации. Не случайно противодействието на корупцията е постоянно в дневния ред на редица международни организации и финансови институции. Редица държави приеха комплексни програми и мерки за ограничаване на корупционните рискове в сферата на администрацията и публичните услуги. За страните в преход тези рискове се оказаха не само потенциални, но и реални, при това – всеобхватни, доколкото съпътстват масираното раздържавяване на общественото богатство при отсъствието на нужните гаранции за законност и справедливост на този процес.

Събираната вече няколко години информация, проучванията и анализите на корупционните практики в България по линия на неправителствената инициатива *Коалиция 2000*, както и ежегодните ѝ доклади за оценка на корупцията, наред с другото, обосновават заключението, че българските граждани възприемат корупцията като един от най-сериозните проблеми на прехода. Тя се нарежда на четвърто място по важност след безработицата, ниските доходи и бедността.

Ясно е, че въпреки целенасочените усилия на гражданското общество и постоянните заклинания на политици и държавници, не са достатъчни или не действат ефикасно механизмите за ограничаване на корупцията преди всичко в държавната администрация. Това не значи, че останалите власти са застраховани срещу корупция. Но самата компетентност на държавната администрация е в най-непосредствена връзка с правата на гражданите. Затова именно тук се очерта дефицитът на контролни механизми и се стигна до



печалната равностметка, че България продължава да бъде една от малкото европейски страни без институция от типа на омбудсмана.

**Третото сериозно основание** за въвеждане на институцията на омбудсмана трябва да се търси в недостатъчно ефективното действие на съдебната власт при осъществяване на нейната първостепенна задача – защита на правата на гражданите. При всички конституционни гаранции за независимостта и ефикасността на съдебната власт, за практическо и системно взаимодействие между нейните три съставки – съд, прокуратура и следствие, за равенство на гражданите в процеса и пр. и въпреки няколкото “вълни” на съдебна реформа, според експертите и анализаторите все още няма чувствителен напредък.

Но състоянието на съдебната власт не мотивира търсенето на допълнителни гаранции за правата на гражданите само по тази линия. Това състояние като цяло оказва неблагоприятно въздействие върху правозащитната функция, поверена до голяма степен на съдебната власт. Още е рано за оценка, доколко направените конституционни промени именно в частта от Конституцията, посветена на съдебната власт, ще доведат до съществени позитивни резултати. Във всички случаи е ясно, а това се доказва и чрез практиката на най-развитите правови държави, че съдебната защита не може да изчерпи механизмите за гарантиране на човешките права.

**Четвъртото сериозно основание** за въвеждане на институцията у нас се съдържа в международната среда. Както вече беше посочено по-горе, възприемането на тази институция в някои постсоциалистически страни стана с непосредствената помощ и съдействие на международни, преди всичко – европейски фактори от рода на Съвета на Европа и Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа. При нас това външно съдействие намери израз и в друга форма. По линия на редица проекти, осъществявани от неправителствени организации, институции от рода на омбудсмана – обществени посредници – бяха въведени в част от българските общини в периода 1998-2003 г. В този смисъл на настоящия етап ние разполагаме не само с препоръките на редица международни и европейски институции, с проучвания и обобщен опит от функционирането на омбудсмана и в Западна, и в Централна, и в Източна Европа, но и със собствен позитивен опит, макар и само на местно равнище.

**И накрая**, трябва да се отбележи, че проучването на чуждия опит и изготвянето на съответен законопроект за установяване на институция от типа на омбудсмана на национално и местно равнище бяха резултат на дългогодишните усилия на Центъра за изследване на демокрацията в сътрудничество с други неправителствени организации, датиращи от началото на 1998 г. Този факт е показателен за възможностите на гражданското общество да обоснове и наложи усъвършенстване на механизмите за контрол по спазване на човешките права, т.е. да мобилизира своята самозащита.

## 2. Първоначалната концепция за законодателна уредба на институцията омбудсман в България

Концепцията за законодателна уредба и съответният законопроект бяха подготвени най-напред от експерти на Центъра за изследване на демокрацията и *Коалиция 2000*. Виждането в полза на въвеждане на институцията граждански защитник (омбудсман) в България беше съобразено преди всичко със съществуващите в страната потребности и обществени нагласи, политически и конституционноправни реалности. То стъпи също така и на сравнителното изследване и осмисляне на чуждия опит.

При липсата на конституционна уредба и преценка за трудностите, свързани с евентуални конституционни промени, бе възприет подходът институцията да бъде създадена със специален закон. Този подход е широко разпространен. Той не е пречка в близка перспектива институцията да бъде конституционализирана, какъвто е примерът с Полша и Гърция.

Какви бяха **основните аргументи за създаването на институцията** по този път и най-общото виждане за основното ѝ предназначение, сфера и предмет на дейност?

Институцията омбудсман, не само в предлаганото виждане, но и в световната практика, не е орган с властнически компетенции и с нейното въвеждане не засяга принципа за разделение на властите; предвид това не е задължително, съгласно основните начала на Конституцията на Република България (чл. 1, ал. 2), институцията да бъде предвидена в нея.

Основните принципи на специалния закон за въвеждане на институцията имат опора в основните конституционни принципи и начала – правата на личността, нейното достойнство и сигурност, въздигнати още в преамбюла на Конституцията във върховен принцип, принципа на правовата държава, управлявана според конституцията и законите на страната и задължена да гарантира живота, достойнството и правата на личността и да създава условия за свободно развитие на човека и гражданското общество (чл. 4), принципа на свободното пазарно стопанство, основаващ се на изискването законът да създава и гарантира на всички граждани и юридически лица еднакви правни условия за стопанска дейност (чл.19, ал. 1 и 2).

При такъв подход, на детайлна законодателна уредба подлежат целите, сферата на действие, статусът, правомощията, функциите, процедурите и организацията на работа на институцията, като при това се отделя и специално внимание на взаимоотношенията ѝ с конституционните органи, осъществяващи държавната власт.

Предложеният първоначално вариант на законопроект за гражданския защитник и местните граждански посредници се основаваше на класическия модел на омбудсман от скандинавски тип, обогатен с нововъведения от съвременните модели в европейските страни, както и с виждания за необходими и възможни специфики на институцията в българските условия.

Съгласно разработената концепция, въвеждането на институцията граждански защитник трябваше да създаде нов вид гаранция за спазването на основните права и свободи на гражданите и техните организации, наред със съществуващите механизми за защита: традиционните форми на парламентарен контрол, в т.ч. и чрез парламентарните комисии, конституционното правосъдие, съдебния и административния контрол, медиите, неправителствените организации на гражданите. Замисълът за формирането на тази нова за нашите условия институция даваше отговор и на въпроса за причините, които я налагат, за съотношението ѝ със съществуващите механизми и разграничаването ѝ от тях.

В съвременния свят все повече нараства влиянието и сферата на действие на администрацията на всички равнища на осъществяване на държавната власт. Все повече органи на централното и местното управление с действията си, забележимо или не, ежедневно засягат правата и интересите на частните лица – физически и юридически. Съществуващите механизми невинаги са в състояние да осигурят бърза, навременна, ефикасна и леснодостъпна защита на засегнатите от всевластието на администрацията. Оттук и необходимостта от нов механизъм, който не дублира функциите на съществуващите, а може да действа паралелно с тях, да допълва дейността им, да инициира пряко или косвено намесата им, а в определени случаи – и да бъде тяхна алтернатива.

Във връзка с това бе обосновано и основното предназначение на институцията граждански защитник – да гарантира по-ефективно правата и свободите на частните лица, като при тяхното накърняване в една или друга степен от действието на публичните власти предлага вземането на мерки за преустановяване на накърняването на права, за възстановяване на причинените щети, както и за създаване на условия за безпрепятствено и ефикасно осъществяване на правата и свободите. Това свое предназначение народният защитник трябва да изпълнява, като наблюдава управлението на обществените процеси и следи за дейността на органите на публичната власт.

Най-общо сферата на действие на институцията се очертава от пресечните точки на държавата и гражданското общество. В предмета на дейност попадат всички онези случаи, в които са нарушени границите между публична и частна сфера, присъщи на правовата държава, или казано с други думи, когато органите на публичната власт или недържавни институции, на които е възложено осъществяването на публични функции, при осъществяването от тях дейности и услуги нарушават законодателно закрепени и международно

признати частни права и свободи или не създават необходимите условия за тяхното свободно упражняване.

Става дума следователно за наблюдение и своеобразен контрол върху една твърде широка сфера, обхващаща управлението на обществото като цяло: 1) осъществяването на изпълнителната власт или администрацията в тесен смисъл; 2) организацията и управлението на администрацията на съдебната власт и 3) всяко осъществяване на публична дейност.

По обясними причини от сферата и предмета на действие на гражданския защитник бяха изключени определени институции и отношения между публичната и частната сфера:

**На първо място,** висшите държавни органи – Народното събрание, президентът, Конституционният съд. Достатъчно основание за изключването на първите два органа представлява тяхната непосредствена демократична легитимация. Относно Конституционния съд основанията произтичат от статуса му на независим, висш конституционен орган, поставен функционално и организационно извън трите власти, и от ролята му на пазител на конституционноправния консенсус, призван да защитава конституцията и да балансира при упражняването на държавната власт от органите, поставени на “върха” на трите власти.

**На второ място,** дейностите, свързани с осъществяването на съдебната власт от съда, прокуратурата и следствието, както и с националната сигурност и външната политика на страната.

За България, на първоначалния етап на създаване и утвърждаване на институцията, омбудсманът се виждаше като лице, което да отговаря на определени задължителни изисквания – българско гражданство, пълна партийно-политическа необвързаност, високи професионални постижения, определена навършена възраст и горна възрастова граница, задълбочени познания в областта на националното, международното и европейското право, висше образование, несъвместимост с изпълнението на каквато и да е държавна служба или обществена функция през времетраенето на мандата. Препоръчваше се това да е лице, което разполага с доверието на широки обществени кръгове и има качества, които да му позволят да разширява това доверие – висок граждански морал, ангажираност с идеите на хуманизма, демокрацията и справедливостта.

Обоснован е парламентарният характер на институцията. Успешното изпълнение на задачите, които стоят пред нея, и авторитетът, от който тя безспорно се нуждае, предполагат правомощията ѝ да произтичат пряко от върховния орган на народно представителство. Такава е и по-често срещаната практика в страните с действащи институции омбудсман. Смяташе се за логично и в България, която е република с парламентарно управление, изборът на

омбудсмана да се осъществява пряко от парламента, в съответствие с неговата конститутивна функция – правото му да избира ръководителите на институции, изрично посочени в Конституцията или определени със закон (чл. 84, т. 8, Конституция на РБ).

Във връзка с парламентарния произход на гражданския защитник в концепцията се предвиждаше той да се отчита пред Народното събрание веднъж годишно, което би създавало висока степен на публичност и прозрачност на дейността му и резултатите от нея. Очакването бе този ефект да рефлектира положително и върху всички онези институции на публичната власт, които не зачитат в достатъчна степен правата и свободите на частните лица.

За да се осигури по-голяма отговорност при поставяне на кандидатурите и възможност за избор между няколко, отговарящи на всички изисквания, кандидатури, идеята беше предложение за избор на граждански защитник да имат право да правят президентът, Висшият съдебен съвет и председателят на Конституционния съд, както и определен, разумно голям брой пълнолетни граждани – 20 000.

Правителството (съответно министър-председателят) не бяха сред кръга на конституционните органи, разполагащи с право на предложение на граждански защитник, тъй като в условията на парламентарно управление то разполага с подкрепата и доверието на мнозинството в парламента, което, така или иначе, ще има решаващата дума при гласуването на направените предложения и при окончателния избор.

Предлаганият вариант за издигане на кандидатури за граждански защитник се обосноваваше чрез необходимостта да се смекчи политизирането на парламентарната дискусия и на самия избор, както и да се избегне превръщането на една парламентарна по замисъла си институция в правителствена. Същевременно с него се целеше създаването на условия за издигане на конкурентоспособни кандидатури, за алтернативност на избора, за подбор на по-добрата кандидатура.

Концепцията за въвеждането на парламентарен омбудсман в България бе съпроводена и от съответно разработен законопроект, който включваше и правната природа, и компетентността, и сферата на действие, и формите на упражняване на компетентността, и основните принципи и процедури в осъществяване на функциите на народния защитник. Тази концепция и разработеният въз основа на нея законопроект дадоха възможност, след дълго обсъждане и комбинации с други законопроекти, да се стигне до самото приемане на законодателната основа.

### 3. Законът за омбудсмана

Приетият от 39-то Народно събрание на 8 май 2003 г. Закон за омбудсмана (Обн., ДВ, бр.48 от 23.05.2003г. в сила от 1.01. 2004 г.) се основава на гласувани на първо четене три законопроекта, внесени от народни представители от различни парламентарни групи. Окончателният обобщен текст, подготвен от Комисията по правата на човека и вероизповеданията, беше гласуван на второ четене с изричен текст за влизане в сила от 1 януари 2004 г.

Законът съдържа пет глави с общо 36 члена, една допълнителна разпоредба и преходни и заключителни разпоредби с общо 4 параграфа. Главите са наименовани съответно: Общи положения, Заемане на длъжност. Правно положение, Правомощия, Подаване на жалби и сигнали и Административнонаказателни разпоредби. Допълнителната разпоредба съдържа тълкуване на използваните в закона понятия “обществени услуги” и “традиционно средство за съобщение”. Преходните и заключителни разпоредби включват датата на влизане в сила, както и две съществени изисквания за въвеждане на институцията в действие: Народното събрание трябва да избере омбудсман в тримесечен срок от влизането в сила на закона, а в едномесечен срок от встъпването си в длъжност омбудсманът трябва да внесе за одобрение в Народното събрание Правилника за организацията и дейността на институцията.

Като се имат предвид целите, очакваният ефект, световната практика и международните и европейските стандарти за тази институция, интерес представлява **анализът и оценката** на експертите на Центъра за изследване на демокрацията, сред които специалисти по конституционно право, практикуващи юристи, представители на държавни институции и общини, медии, неправителствени организации.

Какви са **обобщените заключения по съдържащата се в закона материя?**

#### **Първо. По отношение на статуса на омбудсмана.**

Тази материя е разработена в първите две глави: “Общи положения” и “Заемане на длъжност. Правно положение”. Тук са включени общите положения на статуса, целите, предназначението и основните принципи в дейността на омбудсмана. Основната цел и предназначение на институцията омбудсман е да се застъпва в полза на гражданите, когато държавните или общински органи и техните администрации, както и лицата, на които е възложено да предоставят обществени услуги, нарушават със своите действия или бездействия техните права и свободи (чл. 2).

Българският законодател приема наименованието омбудсман – характерно за първородината на институцията – Швеция, и възприето в редица европейски страни.

Както показва чуждата практика, дейността на омбудсмана се осъществява от едно или няколко лица с възможно разпределение на функциите между тях с оглед на характера на компетентността и от гледна точка на териториалния обхват. В чл. 9 на българския закон е предвидено създаването на национален омбудсман, като функциите му се осъществяват от едно лице, което има българско гражданство, висше образование, високи морални качества и отговаря на условията за избор на народен представител, а именно: да е български гражданин, който няма друго гражданство, да е навършил 21 години, да не е поставен под запрещение и да не изтърпява наказание лишаване от свобода.

В закона се съдържа изискването за несъвместимост с изпълнението на друга държавна длъжност, длъжност по управление в търговско дружество или юридическо лице с нестопанска цел, с извършването на търговска дейност, както и с членство в политическа партия или синдикална организация (чл. 14). Формулирана е и изрична забрана за получаване на друго възнаграждане по трудово или служебно правоотношение (чл. 18).

От гледна точка на концепцията и законодателните решения в други страни в приетия закон липсват изрични изисквания за морални качества, за обществен авторитет, както и за познания в областта на националното, международното и европейското право и за владеене на поне един от най-широко използваните в Европейския съюз езици. Изискването за високи морални качества присъства в конституционните решения по отношение на членовете на Конституционния съд, т.е. неговото включване и в този закон не би било прецедент, колкото и трудно това изискване да подлежи на обективна оценка. Що се отнася до втората група изисквания, тя придобива особено значение не толкова във връзка с активното ни участие във вече създадената и действаща мрежа на сътрудничество на институциите от този тип, колкото с оглед на предстоящото присъединяване на страната ни към Европейския съюз и на цялостния процес на "европеизиране".

Законът предвижда омбудсманът в своята дейност да се подпомага от заместник-омбудсман (чл. 5), който следва да отговаря на изискванията, приложими към омбудсмана.

### **Второ. По отношение на избора, мандата и прекратяването на мандата на омбудсмана.**

В глава втора на закона се предвижда изборът на омбудсмана да се осъществява пряко от парламента, което е в синхрон с парламентарната форма на управление и доразвитие на неговата контролна и конститутивна функции, с правото му да избира изцяло или частично немалък кръг държавни органи и други институции (изрично формулирано в Конституцията или уредено чрез закон).

Установеният чрез закона мандат е петгодишен, като броят на мандатите е ограничен до два (чл. 8). Подобно на решенията за групи избирани от парламента органи и лица, срокът надхвърля този на самия парламент, което има за цел да осигури стабилност и приемственост на институцията и да не позволи обвързването ѝ с определено мнозинство. Изборът на омбудсмана от Народното събрание е пряк, с тайно гласуване и доколкото в действащата Конституция не е предвидена друга възможност – с обикновено мнозинство (чл. 10, ал. 2). В случай, че никой от кандидатите не получи необходимото мнозинство при първото гласуване, е предвидено второ, в което участват двамата кандидати, получили най-много гласове. Изборът и при второто гласуване изисква мнозинство, т.е. гласовете на половината от гласувалите народни представители (чл. 10, ал. 3).

Предложение за избор на омбудсман по смисъла на закона могат да правят народните представители и парламентарните групи (чл. 10, ал. 1). Предвидено е изборът за нов омбудсман да се провежда не по-късно от два месеца преди изтичането на мандата на действащия, който продължава да изпълнява задълженията си до встъпване в длъжност на новоизбрания омбудсман (чл. 13). Изборът на този вариант в Закона за омбудсмана подчертава необходимостта правната защита на гражданите чрез тази специализирана институция да бъде непрекъсната.

За демократичния характер на институцията и като гаранция за добросъвестното осъществяване на предоставените ѝ правомощия в пълен обем, се предвижда възможността за предсрочното им прекратяване при изчерпателно изброени хипотези и по установен ред. Правомощията на омбудсмана и на заместник-омбудсмана се прекратяват предсрочно от Народното събрание по искане на една пета от народните представители при следните условия: установяване на несъвместимост или неизбираемост, фактическа невъзможност да изпълнява правомощията си повече от шест месеца, несправяне със задълженията, нарушаване на Конституцията и законите на страната или на общоприетите морални правила за поведение в обществото. Решението за предсрочно прекратяване на правомощията на омбудсмана или на заместник-омбудсмана само се обявява от председателя на Народното събрание пред парламента в случаите на влизане в сила на присъда за умишлено престъпление, при оставка или смърт.

Изборът на заместник-омбудсмана също се извършва от парламента, но по предложение на омбудсмана. И при заместника се прилагат редът и условията за предсрочно прекратяване на правомощията от Народното събрание, като към основанията е прибавена и възможността това да става по мотивирано предложение на омбудсмана.



### **Трето. По отношение на общите принципи в дейността на омбудсмана.**

В глава първа на закона са провъзгласени, а в глава втора и трета – доразвити основните, най-общи принципи в дейността на омбудсмана: независимостта и публичността.

Принципът за независимостта отговаря на необходимостта при осъществяване на своите функции омбудсманът да бъде автономен, да не зависи от никакви други държавни органи и от ничии указания. Българският законодател е възприел като условие за гарантиране на независимостта на омбудсмана той да се ползва с имунитета на народен представител (чл. 16, ал. 1). Мотивът за това решение се съдържа в разбирането, че имунитетът не е привилегия на определени изборни лица (било народни представители, било конституционни съдии, било омбудсман), а е съществена гаранция за суверенитета и независимото действие на институцията. Това разбиране и в случая с омбудсмана трябва да се противопостави на появилата се в обществената дискусия за конституционни промени обратна теза.

Принципът за публичността е разработен чрез редица законови изисквания. От институцията се изисква да води публичен регистър на постъпилите писмени и устни жалби и сигнали и за тяхното движение (чл. 21). От друга страна, парламентарният избор на омбудсмана е допълнен с ежегодното представяне пред Народното събрание на специализиран доклад за: постъпилите жалби и сигнали, по които проверките са приключили; случаите, когато намесата му е имала резултат; случаите, когато намесата му е останала без резултат и причините за това; направените предложения и препоръки, както и дали са били взети предвид; зачитането на правата на човека и основните свободи и ефективността на действащото законодателство в тази област; отчет на разходите; резюме (чл. 22, ал. 1 и 2). Годишният доклад е публичен. По своя инициатива или по искане на Народното събрание омбудсманът изготвя доклади и по отделни случаи или обобщени констатации от своята практика. Предвидено е също така той да издава годишен бюлетин за своята дейност.

Принципът и конкретните изисквания за публичност в дейността на омбудсмана дават възможност на обществото да наблюдава тази дейност, с което се подчертава природата на институцията на обществен защитник, независимо от наименованието. От друга страна, публичността изважда на показ нарушенията на права и свободи на частни лица от страна на съответните институции на публичната власт, с което се допринася за обществения контрол и за подобряване дейността на държавната администрация.

Друго общо положение е задължението за държавните и общинските органи и техните администрации, юридическите лица и гражданите да предоставят

информация, поверена им по служба, както и задължението им да оказват съдействие на омбудсмана във връзка с жалбите и сигналите, които са изпратени до него и трябва да се проучват (чл. 6).

Важна гаранция за независимостта при функционирането на омбудсмана е неговото финансиране само от публични източници, което включва и бюджетно финансиране.

#### **Четвърто. По отношение правомощията на омбудсмана.**

Глава трета на закона – “Правомощия” – урежда правата и отговорностите на институцията. Техният характер се предопределя от ситуирането ѝ извън системата на конституционните органи на държавна власт, от ролята ѝ на пазител и гарант на човешките права и свободи и до известна степен – на посредник между обществото и държавата. Правомощията са изчерпателно изброени в чл. 19, ал. 1, т. 1-8, както следва:

1. приема и разглежда жалби и сигнали за нарушения на права и свободи от държавните и общинските органи и техните администрации, както и от лицата, на които е възложено да предоставят обществени услуги;
2. прави проверки по постъпилите жалби и сигнали;
3. отговаря писмено на лицето, което го е сезирало, в едномесечен срок; ако случаят изисква по-обстойна проверка, този срок е три месеца;
4. отправя предложения и препоръки за възстановяване на нарушените права и свободи пред съответните органи, техните администрации и лицата по т. 1;
5. посредничи между административните органи и засегнатите лица за преодоляване на допуснатите нарушения и примирява позициите им;
6. прави предложения и препоръки за отстраняване на причините и условията, които създават предпоставки за нарушения на правата и свободите;
7. уведомява органите по чл. 150 от Конституцията, за да бъде сезиран Конституционният съд, ако се прецени, че се налага тълкуване на Конституцията или обявяване на противоконституционност на закона;
8. уведомява органите на прокуратурата, когато има данни за извършено престъпление от общ характер.

Омбудсманът действа както по жалби и сигнали, така и по своя инициатива, когато констатира, че не се създават необходимите условия за защита на правата и свободите на гражданите (чл. 19, ал. 2).

Предвидена е възможността омбудсманът да възлага на заместник-омбудсмана някои от своите правомощия (чл. 19, ал. 3).

## **Пето. По отношение начина на сезиране на омбудсмана.**

Тази материя е разработена в глава четвърта на закона "Подаване на жалби и сигнали". По-специално очертан е кръгът на лицата, които могат да сезират омбудсмана, уредени са редът и условията за подаване на жалби и сигнали (включително техните реквизити) и най-общо начинът за тяхното разглеждане и проучване.

За да изпълнява успешно своите функции и предназначение, омбудсманът трябва да осъществява своите правомощия по изключително облекчени процедури. Във връзка с това в закона не се предвижда никаква специална форма и не се изискват задължителни реквизити на жалбите и сигналите. Допуска се те да са писмени или устни, да са подадени лично, по пощата или чрез друго традиционно средство за съобщение (чл. 25, ал. 1). Единственото изискване е те да съдържат информация за жалбоподателя, нарушението и нарушителя (чл. 25, ал. 2). Следователно, омбудсманът не разглежда анонимни жалби.

Този подход цели да направи институцията на омбудсмана достъпна и открита за всички, чиито права са нарушени, при това независимо от всякакви други процедури и средства за защита, които могат да се използват и да протичат паралелно. За това би допринесло и обстоятелството, че подаването на жалби и сигнали е безплатно за подателя (чл. 26).

За да се предотврати затрупването на институцията с искания, удовлетворяването на които излиза извън кръга на правомощията ѝ (което може да се очаква предвид на бавните и скъпи процедури за правна защита в страната, наличието на множество неразрешени съдебни спорове, заплетени правни казуси и т.н.), в закона се въвежда "давност" - жалби за нарушения, извършени преди повече от две години, няма да се разглеждат.

При приемане на жалбата или сигнала в рамките на правомощията си омбудсманът следва да предприеме необходимите действия за събиране на информация, включително проверка на документи, пряко наблюдение на дейността на съответните институции, анкети и групи, които обаче не са конкретно регламентирани в закона. В случай че констатира действия или бездействия, с които се засягат или нарушават права и свободи на гражданите, той може да отправя своите становища, предложения и препоръки до съответните институции – държавните и общинските органи и техните администрации, както и лицата, на които е възложено да предоставят обществени услуги. За тези институции се предвижда задължение да разглеждат предложенията и препоръките в 14 – дневен срок и да уведомят омбудсмана за предприетите от тях мерки (чл. 28).

## Шесто. За предвидените санкции и процедурите по налагането им.

В глава пета “Административно-наказателни разпоредби” са предвидени санкции и процедури за налагането им на всеки, който не представи в определения от омбудсмана срок поискани от него сведения, документи и актове, или не изпълни друго задължение, произтичащо от Закона за омбудсмана. За неуредените в този закон случаи се препраща към Закона за административните нарушения и наказания.

Този преглед на законовите текстове, както и неговата съпоставка със заложените в първоначалната концепция цели и предназначение на институцията във връзка и с утвърдената по света практика, **не дава достатъчно основание за общото заключение, че приетият Закон за омбудсмана отговаря в достатъчна степен на международните и европейските стандарти за тази институция.** Поради това може да се очаква институцията да не успее да отговори на предназначението си в необходимия обем. Законодателят не успя да се възползва от много полезни предложения за законодателни решения, които биха предоставили реална възможност омбудсманът да съдейства ефективно за упражняването на човешките права и свободи в страната, да допринесе за по-голяма прозрачност, отчетност и отговорност на администрацията.

**Основните пропуски и недостатъци**, които се очертават от сега, преди институцията да е заработила, могат да се обединят в няколко групи:

**На първо място**, възприетият подход по отношение на кръга на лицата, които могат да се обръщат към омбудсмана с жалби и сигнали за нарушения на права и свободи, е твърде ограничен.

Необосновано беше отхвърлено предложението към него да могат да се обръщат не само физически, но и юридически лица и неформални организации. Подобна възможност би осъществила принципа на равнопоставеност на всички субекти – и физически, и юридически лица, и неперсонифицирани образувания, чиито права твърде често се нарушават от публичната администрация. Липсата на възможност те да сезират омбудсмана е неприемлива, защото не отчита в достатъчна степен новото структуриране на гражданското общество и основните принципи на пазарната икономика, сред които фундаментално значение има създаването на еднакви правни условия за стопанската инициатива на гражданите, независимо от нейната форма.

Приетото решение значително стеснява сферата на дейност на омбудсмана и това с течение на времето може да доведе до нежелателно намаляване на обхвата и ефективността на защитната функция на институцията, което да повлияе отрицателно на авторитета ѝ. Ако нашето решение се сравни със световната практика, ще стане ясно, че то влиза в

противоречие с тенденцията за разширяване на кръга от лица, които имат право да сезират омбудсмана, за да се обхванат по-пълно всички възможни субекти.

**На второ място**, законът не определя ясно кръга държавни органи, спрямо които омбудсманът може да осъществява наблюдение и проверки. От една страна, твърде широката формулировка “държавни и общински органи” не дава възможност еднозначно да се изключат определени органи, спрямо чиито актове и действия омбудсманът, по силата на своята природа, не може да осъществява наблюдение и контрол (като Народното събрание, президента, Конституционния съд), както и дейностите, свързани с осъществяването на съдебната власт, националната сигурност и външната политика на страната.

Недостатъчно прецизно е и понятието “общински органи”, доколкото то не е дефинирано в законодателството. По-скоро става дума за органи на местното самоуправление и на местната администрация, по отношение на които обаче правомощията на омбудсмана биха били различни. Тези неясноти могат да доведат до противоречия и несигурност при приложението на закона, което би могло да доведе до непълноценно въвеждане на институцията и трудно изграждане на нейния авторитет.

**На трето място**, съществуват редица неясноти и непоследователни решения, свързани с избора и заемането на длъжността, с правното положение и прекратяването на правомощията на омбудсмана.

В продължителната световна практика се развиват и вече са се утвърдили редица универсални изисквания за заемането на тази длъжност като: горна възрастова граница, гражданство, политическа необвързаност, високи морални качества, определен вид образование (в редица страни вече е задължително юридическото образование), несъвместимост със заемането на каквато и да било друга държавна служба или с изпълнението на обществена функция по време на мандата и пр.

В българския закон липсват голяма част от тези изисквания, по-скоро – те бяха изоставени, след като присъстваха в някои от предложените законопроекти. Не се предвижда например горна възрастова граница (вероятно – под влияние на същото решение и за народните представители, и за министрите, и за конституционните съдии). А що се отнася до горната граница, тя е приравнена с тази за избор на народен представител – 21 години, с което не се отчита както еднотичният характер на институцията, така и необходимостта от житейски и социален опит във връзка с отговорната функция на защита на правата и свободите на гражданите срещу нарушения от страна на администрацията. Не е взето предвид и обстоятелството, че институцията омбудсман до голяма степен трябва да въздейства чрез силата на своя авторитет, а не чрез санкциите, които има право да налага.

Пренебрегнато е изискването омбудсманът да има познания в областта на националното, международното и европейското право, което е наложително и с оглед характера на дейността му, и във връзка със следването на широк кръг международни актове по човешките права, и от гледна точка на процеса на присъединяване на България към Европейския съюз.

Не са уредени достатъчно прецизно случаите на несъвместимост и забраната за получаване на други възнаграждения (чл. 14 и чл. 18, ал. 3). Липсва забрана омбудсманът да изпълнява друга обществена функция по време на мандата си, както и да получава възнаграждения по граждански договори (като се допусне само възможността за преподавателска и научна дейност, по подобие на решението за други институции). С тази непрецизност се създава възможност за конфликт на интереси, което би се отразило негативно върху авторитета на институцията.

Изборът на омбудсмана и на неговия заместник с обикновено мнозинство от парламента по същество дава възможност институцията да се постави в силна зависимост от волята на парламентарното мнозинство. От друга страна, предвидената възможност за издигане на кандидатури за длъжността не само от народните представители, но и самостоятелно от парламентарните групи, на практика означава издигането на партийни кандидати с изгледи за успех при избора на управляващата партия или коалиция. Така нормата на чл. 10 на практика обезсилва изискването на чл. 14 от закона за несъвместимост на функциите на омбудсмана с членство в политическа партия, както и принципа за необвързаност на омбудсмана, прокламиран в чл. 3 от закона.

Постигането на независимост на омбудсмана от политическата воля на мнозинството налага да се търсят допълнителни корективи в тази посока. В първоначално подготвения от експерти на Центъра за изследване на демокрацията законопроект се предвиждаше предложението за избор на омбудсман да имат право да правят президентът, председателят на Конституционния съд, Висшият съдебен съвет, както и определен брой пълнолетни български граждани. Подобно решение би допринесло за преодоляване на свръхполитизирането, едно явление, което ограничава ефективността в действието на не една институция в България. Вярно е, че при липсата на конституционно уреждане на самата институция и свързаната с това невъзможност по законодателен път да се предвиди квалифицирано мнозинство, гаранциите за партийно-политическа необвързаност на институцията са силно ограничени. Но разширяването на кръга на субектите, които могат да издигат кандидати, е известна компенсация на тази невъзможност.

Проблемите, свързани с избора на омбудсмана, се възпроизвеждат и във връзка с предсрочното прекратяване на неговите пълномощия. Законът предоставя инициативата за предсрочно прекратяване на мандата на

омбудсмана на една пета от народните представители (чл. 15, ал. 2). Предвидената в ал. 4 на същия член възможност да се инициира изслушване на омбудсмана и неговия заместник не са достатъчна гаранция за независимостта на институцията. Така единствената гаранция в това отношение си остава по-дългият мандат от този на парламента – пет години, и то при условие, че мандатът не бъде предсрочно прекратен.

Основанията за предсрочно прекратяване – “несправяне със задълженията и при нарушаване на Конституцията и законите на страната и общоприетите морални правила за поведение в обществото” (чл. 15, ал. 1, т. 4) са твърде широки и не почиват на ясни и обективни критерии. Така формулирани и при възприетия модел, те биха дали възможност на едно относително ограничено мнозинство в парламента да преценява законността на действията и съответствието на поведението на омбудсмана с общоприетите морални правила в обществото. Това създава възможност неудобният на мнозинството омбудсман да бъде отстраняван по субективни критерии, в т.ч. и политически мотивирано.

От природата и предназначението на институцията би следвало да произтича възможността представителният орган, който е избрал омбудсмана, да прави преценка само за това, дали той изпълнява или не задълженията си, а не да прави преценка за законосъобразността или моралността на неговото поведение. Препоръчително е също така инициативата за предсрочно прекратяване на мандата на омбудсмана да се предостави на широк кръг субекти, в т.ч. и извън парламента, по подобие на обоснованото от експертите, но неприето предложение и при издигане на кандидатурите.

Законът не урежда процедурата, когато нито един от кандидатите не е избран на второ гласуване (чл. 10, ал. 3), а такава хипотеза е напълно възможна, както и показва опитът от неуспешния първи избор за омбудсман на 14 май 2004 г. Едва ли в случая би следвало да се действа по аналогия с друг вид избори. Прецизното законодателно уреждане е необходимо във всички случаи, още повече – при такава нова за нашите условия и с достатъчно отговорни функции институция.

**На четвърто място,** 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 един от гласуваните на първо четене законопроекти) бе заменена с възможността той да определи длъжностно лице, което да съставя актове за установяване на административни нарушения (чл. 32) и да ги изпраща на съответния районен съд. Макар тази законова възможност

да цели повишаване на ефективността и авторитета на институцията, тя противоречи на принципа за налагане на административните наказания, от една страна, и косвено – на невластническата природа на институцията омбудсман, от друга. Правомощията на омбудсмана до голяма степен се предопределят от ситуирането му извън системата от държавни органи и поради тази причина – от невъзможността той да разполага с властнически средства за въздействие и принуда.

Процедурата по разглеждане на жалбите е уредена непълно. Не е предвидено например задължение за омбудсмана да отговаря в определен срок на жалбоподателя дали приема или не жалбата или сигнала.

Не са уредени правомощията на омбудсмана при непроизнасяне на администрацията в законите 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. Въвеждането на института на мълчаливото съгласие за ограничен брой хипотези (Закон за ограничаване на административното регулиране и административния контрол върху стопанската дейност, обн. ДВ, бр. 55 от 17.06.2003г., в сила от 18.12.2003г., попр. бр. 59 от 1.07.2003 г.) също не решава проблемите на мълчаливия отказ.

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 законопроектите, но не беше приета в окончателния текст на закона.

**На пето място**, не са достатъчно подробно и безспорно уредени въпросите за организирането и финансирането на дейността на омбудсмана и за начина на определяне 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. Не е ясно как ще се уреди създаването, устройството и функционирането на тази служба и доколко е целесъобразно това да става единствено в правилника за организацията и дейността на институцията, предлаган еднолично от самия омбудсман.

Законодателят предвижда дейността на омбудсмана и на неговата администрация да се финансира от държавния бюджет и/или от други публични източници; омбудсманът е определен като първостепенен разпоредител с



бюджетни кредити (чл. 7). Не бе прието предложението разходите по дейността на омбудсмана да се определят в отделен раздел на държавния бюджет, т.е. въпросът да се реши по начин, който е сходен със самостоятелния бюджет на съдебната власт, една от сериозните гаранции за независимостта ѝ.

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 Националния статистически институт (чл. 18, ал. 1). Отхвърлено беше предложението възнаграждението на омбудсмана да е равно на това на конституционен съдия. А проблемът за възнаграждението на омбудсмана засяга не само неговия авторитет, но и неговата независимост, тъй като пред омбудсманите с основание се поставят редица ограничения за придобиване на допълнителни доходи (чл. 18, ал. 3). В страните с институции от типа на парламентарните омбудсмани тези институции са поставени наред с най-авторитетните представители на държавата като председателя на парламента, конституционните или върховните съдии, президента и пр.

Не са изяснени функциите на заместник-омбудсмана. На практика той няма собствени правомощия и може да действа единствено в случаите, когато омбудсманът му възложи някои от своите правомощия. При липса на таква възлагане не е ясен смисълът на съществуването на заместник-омбудсман.

**На шесто място**, липсва каквато и да е възможност за установяване на институции от типа на омбудсмана на местно ниво.

Такава възможност се предвиждаше в първоначалните проекти. След дълги дебати и след положителното мнение по този въпрос на Комисията по местно самоуправление, Комисията по правата на човека и вероизповеданията възприе възможността общинските съвети да вземат решения за въвеждане на такива институции при наличието на съответните финансови ресурси. На второ четене обаче това предложение не беше прието. На практика това означаваше отказ да се уредят вече възникнали обществени отношения и практика в редица общини, в които действаха местни омбудсмани, въведени по линия на пилотни проекти и в сътрудничество със структури на гражданското общество.

Преодоляването на повечето от посочените недостатъци би станало най-добре с приемането на съответни поправки в Конституцията и чрез един създаден върху солидна конституционна основа нов Закон за омбудсмана. Доколкото такава идея на този етап трудно си пробива път, очевидно ще измине определен период на практическо прилагане на закона, преди да стане възможно практиката изцяло да се приведе в съответствие с високото предназначение на институцията и с утвърдените вече европейски критерии.

#### 4. Неуспешният избор за първи български омбудсман

Въпреки продължителното закъснение (според закона изборът трябваше да се проведе до края на март 2004 г.), в края на април процедурата по издигане на кандидатури и избор за омбудсман бе открита. Парламентарните групи и народните представители не се опитаха да намерят консенсусна фигура в самото начало на процедурата и всяка от тях, а дори и някои по-малки групи депутати, номинира свой кандидат за омбудсман. В резултат на това бяха издигнати седем кандидатури.

Изборът за първи български парламентарен омбудсман, проведен от Народното събрание на 14 май 2004 г. се провали, тъй като нито един от кандидатите не успя да събере необходимия брой гласове (т.е. гласовете на повече от половината депутати, участвали в гласуването). Главната причина за неуспеха на избора бе невъзможността на парламентарно представените политически партии да се обединят около по-малко на брой, но достатъчно авторитетни и безспорни кандидатури.

Процедурата по номинирането бе непрозрачна, а номинираните кандидати не получиха възможност да представят платформите си пред широка публика. Тази липса на публичност възпрепятства на практика активното участие на гражданското общество в процеса. За представяне на възгледите си за ролята и дейността на институцията и приоритетите, които смятат да следват, номинираните разполагаха само с петминутни изказвания на пленарното заседание непосредствено преди гласуването.

- В съответствие със закона проведеното гласуване беше тайно. В първия тур, проведен с участието на 198 (от общо 240) депутати, нито един от кандидатите не събра повече от половината гласове на гласувалите депутати. В проведения втори тур участваха двамата кандидати, получили най-голям брой гласове. Във второто гласуване взеха участие 187 депутати, но голяма част от тези, които на първия тур бяха подкрепили други кандидатури, бойкотираха втория избор, като подадоха недействителни гласове.

Според закона, за избор на омбудсман на втори тур се изисква същото мнозинство (повече от половината гласували депутати). Големият брой недействителни бюлетини обаче направи постигането на подобно мнозинство на практика невъзможно.

Неуспешният избор за първия омбудсман в България свидетелства за липсата на необходимата политическа воля за избиране на политически независим парламентарен омбудсман. Политическите сили не можаха да се споразумеят относно подобна кандидатура, нито при издигането на кандидатурите, нито преди втория тур. Резултатите от втория тур на

гласуването и особено броят на недействителните гласове ясно показват, че процедурата бе силно политизирана. Пропуските и недостатъците на Закона за омбудсмана също повлияха за тези резултати, което още веднъж потвърждава и необходимостта от усъвършенстване на правната рамка на институцията (чрез изменения в Закона за омбудсмана и включване в Конституцията на разпоредби относно омбудсмана), което да гарантира избора на независим омбудсман и успеха на неговата работа.

Наред с това е от изключително значение да се използва опита и ангажмента на гражданското общество, включително чрез организиране на широки публични дебати преди всеки избор. Това не само ще направи процедурата по-прозрачна и откритая, но би насърчило и подпомогнало народните представители да постигнат споразумение за избирането на омбудсман с мнозинство, което би гарантирало по-широка подкрепа и по-стабилна легитимност на институцията

## 5. Местните обществени посредници в България – предистория, законодателна рамка и първоначална практика

Съществуващият чуждестранен опит показва, че омбудсманът може да функционира като централизирана институция на национално ниво, както и като регионални/местни институции. Създаването на местни омбудсмани се обуславя най-често от конкретни потребности и исторически дадености. Подобни институции функционират в редица държави, независимо от наличието или липсата на национален омбудсман. Техните правомощия са сходни с тези на националния омбудсман, но са ограничени до контрол върху дейността само на администрацията в дадена административно-териториална единица (община, област, регион). Като цяло те със своята дейност допринасят за установяване на прозрачност и отчетност при вземането на решения от регионалните/общинските власти, като повишават степента на осъществяване на гражданските права и свободи и посредничат при решаването на споровете и социалните конфликти с администрацията. В този смисъл е и Препоръка 61 (1999) на Конгреса на местните и регионални власти в Европа към Съвета на Европа относно ролята на местните и регионалните обществени посредници/омбудсмани за защита на правата на гражданите.

Развитието на институцията на местно ниво в България предшества създаването ѝ на национално ниво и е резултат на действията и натиска на гражданското общество и установяването на успешно публично-частно партньорство. След 1997 г. в редица общини на страната (Велико Търново, Русе, Разград, Завет, Лозница, Севлиево, Копревщица, София и др.) по инициатива на гражданското общество и на основата на сътрудничество и споразумения с органите на местно самоуправление бяха осъществени проекти за въвеждане на подобни институции, подкрепени и от чуждестранни организации. Беше натрупан опит от тяхната дейност, насочена към улесняване на достъпа на гражданите до предлаганите обществени услуги и към ограничаване на нерегламентираните контакти между тях и служителите в общинската администрация. Различните форми на обществено посредничество, развити в рамките на антикорупционните инициативи на *Коалиция 2000* и други граждански инициативи, се доближават по своите функции до ролята на местния омбудсман в други европейски държави.

Анализът на предисторията на институциите от типа на омбудсмана на местно ниво разкрива, че тяхната дейност най-често се изразява в посредничество между гражданите и администрацията за разрешаване на конкретни проблеми, предоставяне на информация и консултации на гражданите за техните права. Ангажираността на местните омбудсмани с конкретни жалби на граждани дава по-бързи резултати в сравнение с другите механизми и институции – например по-бавната и скъпа съдебна процедура. Опитът от осъществените проекти показва също, че гражданите се нуждаят от посредник, до когото имат лесен и безплатен достъп, и който може да им

помогне да разрешат гаден проблем небюрокралично. Това важи особено за лицата и социалните групи в неравностойно положение, тъй като посредникът ги подпомага при тяхната социална интеграция и отстоява правата им пред често недостъпната администрация. В този контекст подобен вид институции са в много случаи единствената възможност за ежедневното осъществяване на правата на широк кръг лица. Тяхната ефективност е в пряка зависимост от успешното им взаимодействие, координация и не на последно място от успешната комуникация с местните общности.

Изпреварващото практическо установяване на институцията местен обществен посредник бе предизвикано наред с обществените потребности и от обстоятелството, че страната бе една от последните европейски държави, приела законодателство за институцията омбудсман едва през 2003 г., при това по инициатива и под натиска на гражданското общество.

Макар и дефинирана по-широко като инструмент за прозрачност и отчетност на местната власт, дейността на първите местни омбудсмани бе едновременно и конкретна помощ за гражданите, чиито права са накърнени от органите на местно самоуправление и местната администрация. По този начин гражданското общество за пръв път влезе в ролята на коректив на публичните власти. За представителите на местната власт, които за пръв път се превърнаха в обект на граждански контрол, взаимодействието с неправителствените организации и техните обществени посредници също имаше положителен ефект, тъй като стимулираше преодоляването на наследените от миналото стереотипи на непрозрачност и безотчетност на местната власт. За гражданите тези първи стъпки и постигнатите резултати в разширяването на прозрачността бяха повод за постепенното преодоляване на недоверието в ролята на гражданските организации и на местното посредничество. Всичко това подготви условията за законодателно закрепване на институцията обществен посредник с приемането през 2003 г. на промените в Закона за местното самоуправление и местната администрация (ЗМСМА).

След като при приемането на Закона за омбудсмана отпадна 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.

По този начин бяха създадени само известни правни гаранции за установяването на институцията местен обществен посредник, което обаче остава зависимо до голяма степен от волята и финансовите възможности на съответния общински съвет. Наред с това липсват каквито и да е норми, уреждащи избора и заемането на длъжността, правното положение и прекратяването на правомощията на обществения посредник, неговата администрация и възнаграждение. Липсва нормативна основа за каквато и да било обвързаност на дейността на общинските посредници и функционирането на националния омбудсман, включително за съотношението на правомощията им, възможности за финансова, методическа помощ и сътрудничество. Не е уредено положението и на действащите обществени посредници/местни омбудсмани към момента на влизане на закона в сила.

Тъй като ЗМСМА не предвижда никакви детайли относно организацията, дейността и функциите на институцията обществен посредник, неминуемо ще се наложи търсенето на решения, включително аналогични на съдържащите се в нормите, които уреждат 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. В този процес следва да се подхожда много внимателно, за да не се допусне недостатъците в Закона за омбудсмана и липсата на практика на парламентарния омбудсман, да рефлектират негативно върху установяването и дейността на местните обществени посредници.

Приемането през 2003 г. на законодателната рамка за институциите омбудсман и обществен посредник в България даде основа за ново развитие на тези институции у нас, но същевременно постави множество въпроси за нейното усъвършенстване с оглед подобряване ефективността на бъдещата им работа.

**Първо.** Основният проблем е свързан с гарантиране на партийно-политическа независимост на националния омбудсман, както и с осигуряване на надеждни **способи за комуникация и взаимодействие** между него и местните обществени посредници, особено по въпроси, свързани с дейността на централните органи, агенции и организации, които имат подразделения по места, по отношение на които местните омбудсмани нямат правомощия. Често гражданите поставят множество въпроси, свързани с тяхната дейност, които не могат да бъдат решени без взаимодействие между институциите на централно ниво и техните подразделения по места. Наред с това, липсата на терминологично единство между двата закона по отношение на органите, спрямо които омбудсманът, съответно общественият посредник,

осъществяват наблюдение и проверки 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. Така например, Законът за омбудсмана използва понятието “общински органи”, което не е легално дефинирано, докато в разпоредбата на чл. 21а от ЗМСМА е използвана коректната формулировка “органите на местното самоуправление и местната администрация”.

**Второ.** При изработването на правилата за дейността на местните обществени посредници е необходимо да се обърне особено внимание на гарантиране на принципа на **независимостта**, в частност на механизма на издигане на кандидатурите, на мандата на институцията, както и на професионалните критерии за подбор на кандидатите. От особено значение е този процес да бъде извършен в тясно сътрудничество и под контрола на местната общественост, в това число и на местните неправителствени организации, които работят в областта на защита на правата на човека. Подобно сътрудничество е предпоставка за общественото доверие в институцията и в конкретната личност.

**Трето.** Сериозен проблем пред желанието на общините за изграждане на такава институция е липсата на ясни **правила и механизми за нейното финансиране**. В закона не е предвидено задължение това да става с бюджетни кредити, но такъв механизъм не е изключен. Този вариант предлага най-надеждните гаранции за устойчивостта и независимостта на институцията. Трябва да се посочи, че в повечето общински бюджети средства за дейността на местни посредници не са предвидени. Освен бюджетното финансиране, остава ресурсът на гражданското общество, в това число финансиране по проекти на различни национални и международни неправителствени организации – механизъм, който продължава да се прилага. Проблемът при този вид финансиране е, че средствата се предоставят за определен период от време (6, 12, 24 месеца), а ползата от тези институции се свързва с тяхното устойчиво развитие и продължителното им действие с оглед осъществяване на дългосрочната цел – създаването на благоприятна среда на зачитане на човешките права и свободи в условия на отворена към обществото администрация.

Тези проблеми не изглеждат толкова тежки при изграждането на институцията на парламентарния омбудсман. С оглед на по-широкия финансов и кадрови ресурс, с който националният омбудсман ще разполага, той би могъл да подпомага методически обществените посредници, но само при ясно и подробно разработени правила за сътрудничество между тях. По време на дебатите за законово уреждане на институцията омбудсман често бе подчертавано, че тя не трябва да се изгражда като административно-пирамидална структура. Би било добре да се подчертае, че подобна структура

е възможна само при органите, които са носители на властнически компетенции, каквито институциите от типа на омбудсмана по дефиниция не са и поради това не са възможни връзки в рамките на определена властова пирамида.

**Четвърто.** От особено значение за институционалното изграждане на този вид институции е възможността за тяхното **сдружаване**, което би улеснило ефективното сътрудничество между тях както в ежедневната работа, така и при търсенето на механизми за подобряване на финансовата им устойчивост.

**Пето.** При разработването на правилата за дейността на обществените посредници е желателно да бъде приет **общ стандарт** по отношение на изискванията за прозрачност на общинската администрация, включително на нейната стопанска активност.

Натрупаният първоначален опит в периода 1998-2003 г. има важно значение за процеса на въвеждане на обществени посредници, започнал в началото на 2004 г. на основата на чл. 21а от Закона за местното самоуправление и местната администрация:

- В **община Каварна** в началото на 2004 г. по инициатива на кмета на общината и на общинския съвет бе избран обществен посредник. Финансирането на дейността се поема от бюджета на общината, което говори за намерението на местната власт за трайно установяване на този нов механизъм за закрила на правата на гражданите.
- На 23 март 2004 г. на сесия на общинския съвет на **община Баните, област Смолян**, беше избран обществен посредник с необходимото квалифицирано мнозинство (2/3 от състава на общинския съвет) за срок от 3 години. За финансиране на дейността на местния омбудсман беше учреден дарителски фонд, в който ще се набират средства по време на целия му мандат. Общината се ангажира с предоставяне на офис и компютърна техника, необходими за неговата дейност. Общинският съвет задължи председателя на съвета и новоизбрания обществен посредник да представят на сесия на общинския съвет проект на Правилник за дейността и график за открити приемни за жителите на 26-те села на общината, които бяха приети през месец май.
- На 30 март 2004 г. общинският съвет на **община Ботевград** избра обществен посредник на общината и му гласува месечно възнаграждение от бюджета на общината в размер от 100 лв., като няколко гена преди избора (25 март 2004 г.) с решение бе приет и Правилник за организацията и дейността на тази институция.



- На 31 май 2004 г. на заседание на общинския съвет в **Разград** след гласуване в 2 тура беше избран обществен посредник за територията на общината за срок до края на 2004 г. Дейността на обществения посредник се финансира от проекта “Отворени врати за гражданите на Разград”, като общината осигурява безплатно помещение в своята сграда. Предвижда се възможност за финансиране и от дарения от други местни и чуждестранни източници, стига те да не поставят условия, които могат да ограничат независимостта на институцията.
- Във **Велинград** общинският съвет полага сериозни усилия за избиране на обществен посредник. Първата крачка бе приемането на нова, отделна глава от Правилника за организацията и дейността на общинския съвет, неговите комисии и взаимодействието му с общинската администрация, в която се определят правилата за работа на обществения посредник. Със свое решение от 12 януари 2004 г. общинският съвет обяви конкурс за длъжността, като определи условията и комисията за провеждането му, а с решение от 28 януари 2004 г. определи реда и начина, по който ще се избира общественият посредник. Обявата за конкурса беше публикувана в медиите и на 9 март 2004 г. той беше проведен в съответствие с критериите, които комисия от общински съветници определи, а именно: **квалификация и обществен опит**, като няма изискване кандидатът да е юрист, изготвяне на **писмена концепция**, която кандидатите трябва да представят на комисията, и провеждане на **интервю**. От 12 кандидата 10 бяха допуснати до участие в конкурса, а от тях трима бяха предложени за обсъждане от общинския съвет. На заседание на 16 април 2004 г. общинският съвет проведе тайно гласуване за първия класиран от комисията кандидат, който не събра 2/3 от гласовете на общинските съветници (резултатът от гласуването бе 19 гласа “за” и 10 гласа “против”, от общо 29 общински съветници) и по този начин не се достигна до избор на обществен посредник. Предстои провеждането на нов конкурс. Общинският съвет реши да предостави помещение за приемна на обществения посредник и да поеме необходимите разходи за дейността му.
- През месец март 2004 г. общинският съвет в **Шумен** прие Правилник за организацията и дейността на обществения посредник на територията на общината и взе решение за откриване на процедура за избор. Беше сформирана временна комисия по избора, която на свое заседание на 12 май 2004 г. прие правилата и критериите за избор и определи срока за подаване на документи – 31 май 2004 г. Документи за участие в него подадоха 20 души. Изборът предстои.
- Общинският съвет в **Бургас** също взе решение за откриване на процедура за избор на обществен посредник. През март 2004 г. беше

---

обявен конкурс и обявата за него беше публикувана в медиите. Документи за участие в него подадоха 20 души. На 26 май на сесията на общинския съвет беше проведен избор за обществен посредник, но никой от кандидатите не успя да събере необходимите му 34 гласа (2/3 от съветниците). Насрочен е нов избор за следващата сесия през юни.

Избраните обществени посредници вече разглеждат жалби на граждани и оказват влияние за подобряване на административното обслужване в своите общини. Така установяващата се вече практика на обществените посредници (и техните предшественици) може да подпомогне съществено и започването на дейността на националния омбудсман.

Институциите омбудсман и обществен посредник са ситуирани извън системата на органите на държавна власт и поради тази причина те не разполагат с властнически средства за въздействие и принуда. Техните механизми за въздействие са непосредствено в сферата на морала, авторитета и публичността, като от голямо значение са доверието към личността на омбудсмана или обществения посредник, както и публичността и прозрачността в дейността му и резултатите от нея, отразени в ежегодните доклади и бюлетините, които той изготвя. Тази дейност е възможна само в среда на добронамереност и доверие от страна на органите на централната и местната администрация при спазване на условията за независимост при установяването, финансирането и функционирането на омбудсманите, както и при гарантиране на техния достъп до механизмите и цялата информация, свързана с вземането на решения.



## **ОБЩИ ХАРАКТЕРИСТИКИ И ОСОБЕНОСТИ В ПРАВНАТА УРЕДБА И ФУНКЦИОНИРАНЕТО НА ИНСТИТУЦИЯТА ОМБУДСМАН**

### **1. Общо предназначение и принципи**

Институцията омбудсман преживява дълга историческа еволюция. Тя възниква и се развива в различни конкретно-исторически етапи и при различни предпоставки. Независимо от националните специфики, повсеместното му въвеждане днес, включително в новите демокрации, дава основание омбудсманът да се третира като **неделима част от институционалния механизъм на модерната европейска държава.**

**Първо.** Общо е преди всичко **предназначението на институцията**, мотивирано от някои общи явления както за Западна, така и за Централна и Източна Европа. От времената на Великата френска буржоазна революция с нейната знаменита Декларация за правата на човека и гражданина, през Всеобщата декларация за правата на човека на ООН от 1948 г. и през всички етапи на развитие на съвременната конституционна държава, човечеството продължава да търси най-ефикасната правна, социална и политическа защита на човешките права. Под флага на защитата на човешките права беше подготвена и проведена радикалната смяна на политическата система в Централна и Източна Европа. Но това не значи, че в страните с повече от двувековна история на демокрацията тази защита е достатъчно пълноценна. Всяко време, всяка епоха ражда нови предизвикателства, а с това – не само нови шансове, но и нови опасности за човешките права. Достатъчно е да се приведе като пример такова непознато в своята всеобхватност, дълбочина и отражения явление като глобализацията, за да се потвърди тезата, че човешките права не са веднъж завинаги гадени и гарантирани.

Във връзка с това появата и утвърждаването на една институция с **непосредствена цел – защита на човешките права и контрол върху администрацията** – може да се разглежда като неделима част от търсенията в процеса на изграждане на модерната държава като последователно демократична, социална и правова.

**Второ.** Обща е **функцията на институцията омбудсман по контрола и усъвършенстването на публичната администрация.** Известно е, че администрацията с цялата си разгърната структура в различна форма трябва да служи на интересите на гражданите, като материализира техните конституционни и законови права. Във връзка с това различните звена на администрацията влизат в постоянен контакт с гражданите. От характера и последиците на тези контакти до голяма степен зависи формирането на отношението на гражданите към държавата.

От друга страна, работата на администрацията като правило протича зад затворени врати. Тя не е достатъчно публична. Решенията по един или друг поставен от гражданите въпрос най-често зависят от едно единствено длъжностно лице. Тази специфика на административната дейност (при наличието на всички видове контрол: парламентарен, по линия на йерархията вътре в изпълнителната власт, вътрешноведомствен, съдебен, граждански и пр.) създава благоприятни предпоставки за корупция.

Като тръзва от преките жалби и сигнали на гражданите, а и по линия на собствената си инициатива, институцията омбудсман съдейства за отстраняване на неправомерните или несправедливи действия на администрацията, служи като допълнителен инструмент за външен контрол върху нея и може да бъде важен фактор за въздействие върху администрацията в интерес на нейното реформиране и за отстраняване на нарушени права на гражданите.

**Трето.** Институцията омбудсман доразвива част от функциите на парламента и преди всичко – **основополагащата функция на парламентарния контрол**. Във всички съвременни парламентарни демокрации вече са утвърдени и в много отношения действат ефективно различни форми на парламентарен контрол: актуални въпроси, питания, разисквания, изслушвания (на пленарни заседания или в парламентарните комисии), анкетни комисии.

По-внимателният анализ на функцията на парламентарния контрол дава обаче основание за заключението, че: първо, това е контрол изключително върху подсистемата на изпълнителната власт; второ, че, макар и провъзгласен като всеобхватен, този контрол е спорадичен и фрагментарен, и трето, парламентарният контрол е недостатъчно ефективен. Вярно е, че някои автори разглеждат възможностите за искане на недоверие като част от парламентарния контрол, т.е. по тази линия може да се стигне до реална оставка на правителството. Но дори вотовете на недоверие са свързани с общата политика или основни аспекти на тази политика.

За разлика от класическия парламентарен контрол, институцията на парламентарния омбудсман има строго фиксиран предмет и обхват – спазването на човешките права в дейността на публичната администрация. При нито една от останалите форми на парламентарен контрол не се стига до такова “приземяване” до равнището на конституционните права и свободи на гражданите.

**Четвърто.** В определен смисъл институцията на парламентарния омбудсман **доразвива законодателната функция на парламента**. Като единствен носител на законодателната власт, парламентът урежда първично основни обществени отношения чрез универсални правни норми, чието приложение на еднакво основание по отношение на всеки е жизнено условие за съществуването на правовата държава.

В този смисъл парламентът не може да бъде безразличен към това, как се прилагат приеманите от него норми, доколкото се съхранява универсалният им характер, който носи в себе си социалната справедливост. Законите в крайна сметка са предназначени за човека, а не за институциите като структури или за обществените отношения като абстракция. Ето защо институцията като парламентарния омбудсман винаги може да синтезира необходима за парламента информация за отражението на законите върху живота на хората, за приложението на правните норми като универсален мащаб, за действието на администрацията в тази или в обратната посока.

Затова и исторически, и в съвременните условия, по линия на ежегодните общи отчети или на специализирани доклади по отделни важни въпроси пред парламента омбудсманът не само информира, но много често и формулира законодателни предложения, дори когато няма собствена законодателна инициатива.

В най-новото развитие на първообраза на институцията – шведският омбудсман – се очертава ясно консултативната му функция в законодателния процес. Данните показват, че все по-често парламентарните комисии търсят мнението на парламентарния омбудсман при работата си върху едни или други законопроекти, а статистиката от последните години отбелязва, че такава консултация е потърсена за близо 50% от законопроектите.

**Пето.** Парламентарният омбудсман в специфична форма “отваря” и приближава парламента и публичната администрация към гражданското общество, разширява възможностите на отделните граждани, но и на техни сдружения да оказват въздействие върху различни административни структури и отделни длъжностни лица в посока на отстраняване на нарушения на човешки права и последователната им ориентация към обслужване на гражданите.

От средствата за въздействие на парламентарния омбудсман върху администрацията при констатиране на нарушения на човешки права и отклонения от нормативните разпоредби най-често се използват препоръките и действията по посредничество между граждани и администрация, с цел да се намери взаимно приемливо решение. Не случайно и в теорията, и в практиката, а в някои страни – дори чрез самото наименование на институцията, на преден план се изтъква посредническата функция на омбудсмана.

Заслужават внимание, обаче, и възможностите, парламентарният омбудсман да информира за нарушения и особено – за системни нарушения висшестоящите административни звена, за да осигури ефективни и бързи действия по отстраняването им.

Съществена е ролята на омбудсмана за развитието на активна гражданска култура, за възпитаване на гражданите на непримиримо отношение към

административните злоупотреби, на ангажиране на компетентните институции в защита на нарушените им права. Тази роля на омбудсмана зависи до голяма степен от ефективността и публичността в дейността на институцията. Не е случайно, че дори в страните с развита демокрация, изградена социална държава и модерна администрация ежегодно се увеличава броят на гражданите, които се отнасят до омбудсмана със свои жалби, т.е. доверяват се на тази институция.

Организацията и действието на институцията на парламентарния омбудсман се основава и на **общи принципи**, които имат своите корени в общите цели, задачи и основни правомощия, но са свързани и с демократичните принципи на организация и действие на модерната демократична държава.

**Първо. Принципът за изборност** е безусловен за парламентарния омбудсман. Независимо от конкретните решения за броя на омбудсманите и за разпределението на компетентността между тях, източникът е общонационалният представителен орган. По този начин се осигурява, макар и по косвен начин, представителна основа на институцията, осигурява се опора в избирателния корпус и в гражданското общество. Оттук произтича и продължаващата дискусия, дали институцията е чисто държавна, дали е обществена или носи смесен характер.

**Второ. Принципът за мандатност** също е универсален за изборната институция на парламентарния омбудсман. При различните решения за срока на мандата е налице обща тенденция този мандат да не съвпада задължително с мандата на парламента. А в съчетание с възможността за преизбиране и за предсрочно прекратяване на мандата на омбудсмана при определени условия, се създават гаранции за известно "отделяне" на институцията от евентуален натиск на конкретното парламентарно мнозинство.

**Трето. Принципът за отчетност** се въплъщава в различни форми: годишни доклади за цялостната дейност на институцията пред парламента (в някои държави този доклад се внася предварително в специализирана парламентарна комисия), обобщени информации по някои принципни заключения на омбудсмана, възможности за провеждане на парламентарна дискусия, публичното оповестяване, по същество – отчетност пред обществото и пр. Нормативната уредба в страните с най-продължителен и богат опит на институцията омбудсман съдържа и редица допълнителни изисквания към годишните доклади – за обобщен анализ на най-масовите нарушения, за формулиране на предложения за законодателни промени и пр.

**Четвърто. Принципът за независимост** на институцията е задължителен, ако тя трябва да изпълнява пълноценно предназначението си. Този принцип трябва да ѝ даде възможност да прави своите разследвания и заключения с достатъчно обективност и безпристрастност, да се опази от

каквито и да било външни влияния и натиск. Нормативната уредба в това отношение е разнообразна: тя включва и изрично изискване за деполитизираност на кандидатите за заемане на длъжността, и варианти за избор и освобождаване с квалифицирано мнозинство и пр.

**Пето. Принципът за публичност** в работата на институцията омбудсман трябва да осигури доверието на обществото, да стимулира активността на гражданите при нарушени права, да ангажира медиите не само за разпространяване на информацията, но и за подпомагане на разследванията. Макар че нормативните решения в различните страни не са еднакви (в някои европейски страни резултатите от работата на омбудсмана задължително се публикуват в средствата за масово осведомяване, а в други – това става по преценка на институцията), опитът показва, че много често се прибегва до този подход в случаите, когато администрацията е отказала да възприеме и приложи отпращените ѝ от омбудсмана препоръки. В такива случаи средствата за информация се използват като възможност за оказване на натиск върху нарушителите.

От друга страна, самата институция е заинтересована от публичността на своята дейност, за да утвърждава своя обществен авторитет, да изгражда доверие и да отстоява чрез това обществено доверие независимостта си. Отчита се и ролята на медиите като фактор при разпространението на съответни знания и формирането на масова култура за защита на човешките права. Интерес в това отношение представлява опитът на австрийския омбудсман. По негова инициатива действия специална телевизионна програма, в която политици и длъжностни лица дават обяснения и дискутират проверени от омбудсмана казуси, по които не е получена адекватна реакция.

**Шесто. Принципът за свободен достъп до информацията**, необходима за дейността на омбудсмана, е по-скоро предпоставка за нормалното функциониране на институцията. Той най-често е уреден по законодателен път. За да прави пълноценни проучвания и разследвания, омбудсманът трябва да има достъп до всякаква информация, в т.ч. и класифицирана, да може да посещава и наблюдава всички подконтролни институции, при проучвания на съответни жалби да участва дори в закрити заседания на административни структури и на частни юридически лица.

Всички тези принципи в една или друга степен важат и за институциите от типа на омбудсмана, съществуващи на регионално и местно ниво, разбира се в рамките на съответната териториална единица и във връзка с разпределението на правомощията между тях и националния омбудсман (в случаите, в които такъв съществува).



## 2. Особенности и специфични решения в правната уредба

Особеностите в правната уредба и във функционирането на институцията омбудсман са обусловени преди всичко от историческата традиция и актуалната социално-политическа ситуация, в която е мотивирана и въведена институцията. Във връзка с това могат да се очертаят поне два различни модела в исторически и в съвременен план, които се различават от гледна точка на:

- сферата на действие, обхвата на поднадзорните институции и длъжностни лица на институцията омбудсман;
- характера на методите на въздействие при констатирани действия и актове на поднадзорните институции, чрез които се нарушават човешки права, в интерес на отстраняване на нарушенията и усъвършенстване работата на административните органи;
- избора на нормативния път за въвеждане и като основа за дейността на институцията – конституционен и законодателен;
- специализацията на компетентността на различните институции от типа на омбудсмана;
- гаранциите за независимостта и безпристрастността на омбудсмана, за осигуряване на неговото обективно действие в интерес на възстановяването на нарушени права на гражданите, а следователно – за еднаквото, точно и справедливо прилагане на конституционните норми и закона.

### Първо – особености при обхвата на дейността.

При самото възникване на институцията (отначало в Швеция, а по-късно – и в другите скандинавски страни) действията инерцията от времената на силната кралска власт, при която контролната дейност на институцията е насочена както към изпълнителната, така и към съдебната власт.

Омбудсманът упражнява надзор за спазване на закона от страна на съдиите и държавните служители, в това число – и чрез правото да поддържа обвинението в рамките на съответен съдебен процес срещу онези, които са престъпили задълженията си, като чрез насилие, лично облагодетелстване и други незаконни действия са се отклонили от своята служба. Омбудсманът упражнява надзор и върху местата за задържане и за лишаване от свобода. В основата на този надзор върху съдебната власт и местата за лишаване от свобода стои преценката за недостатъчно ефективния надзор от страна на министъра на правосъдието. Към тази насока на контрола от страна на омбудсмана може да се спомене и нормативно уреденото право и задължение на омбудсмана в Словения по отношение на психиатричните заведения, чиято дейност е свързана непосредствено с човешки права, а съответно и с възможности за тяхното нарушаване.

При най-новото конституционно и законодателно развитие на институцията на омбудсмана в самата Швеция, особено – след 1950 г. и след приемане на сега действащата Конституция от 1974 г., ударението е пренесено върху другите държавни служби: цялата гражданска администрация, въоръжените сили, държавните предприятия, както и частноправните субекти, които изпълняват държавни задачи. От някогашния силен и ефективен контрол върху съдебната власт е останал само надзорът за спазване на процедурните правила и на законовите срокове. Конструиран по подобие на шведския омбудсман, омбудсманът във Финландия също развива сравнително по-силен контрол върху съдебната власт.

Доколкото немалка част от нововъведените омбудсмани в страните от Централна и Източна Европа са конструирани според скандинавския модел, но и под влияние на по-новите западноевропейски модели, интерес представлява “отзвукът” от контрола върху съдебните институции. Така например в Словения въведената чрез Конституцията от 1991 г. и доразвита чрез Закона за омбудсмана по правата на човека от 1993 г. институция няма право да контролира съдиите и съдилищата, но е длъжна да се намесва в случаите на неправомерно забавяне на процеса и при очевидна злоупотреба с властта. От друга страна, словенският омбудсман има силни правомощия чрез правото си да сезира Конституционния съд с конституционни жалби при нарушени човешки права, както и за проверка на конституционността на нормативни актове, без необходимост да обосновава правен интерес, за разлика от останалите субекти – носители на правото на сезиране на Конституционния съд.

От разширяването на сферата на надзорна дейност на институцията омбудсман в неговата родина – Швеция - заслужава внимание обхващането на въоръжените сили. Военният омбудсман се въвежда след общия парламентарен омбудсман – през 1915 г. – и действайки паралелно с него, изиграва силна роля по време на двете световни войни. След Втората световна война обаче случаите на жалби, които да ангажират военния омбудсман, силно намаляват и през 1968 г. неговите правомощия преминават към тези на парламентарния омбудсман.

В по-ново време, но с много по-силни компетенции, в тази сфера на дейност се откроява военният омбудсман във Федерална република Германия. Най-вероятно поради създадената чрез Основния закон възможност Федералният конституционен съд да бъде сезиран и чрез лични жалби за нарушени конституционни права, както и на утвърдената засилената дейност на парламентарната Комисия по петициите, в Германия не се създава парламентарен омбудсман с обща компетентност. Същевременно, макар че такива комисии съществуват и развиват активна дейност и в провинциалните парламенти, в редица провинции в най-ново време (след обединението) се утвърждава и институцията регионален омбудсман. На много по-ранен етап по силата на поправките в Основния закон, внесени по повод присъединяването на страната към НАТО, и чрез нормативната основа на последвал специализиран

закон, в Германия е въведен специален пълномощник на Бундестага по въпросите на отбраната като помощен орган при упражняване на парламентарния контрол по отбраната и сигурността. Назначаван от президента, след като е получил подкрепата на повече от половината членове на Бундестага при тайно гласуване, военният омбудсман има статут на федерален министър, може да бъде сезиран от всеки войник, но да действа и по своя инициатива, по указание на Бундестага или на Комисията по отбраната. В Норвегия, където отдавна вече е утвърдена институцията на парламентарния омбудсман, той се предхожда от специализиран военен омбудсман, който продължава успешно да действа.

От гледна точка на разширяването на сферата на контролна дейност на парламентарния омбудсман трябва да се отбележи и развитието на институцията в Гърция. Тя е въведена първоначално през 1998 г., но през 2001 г. получава конституционен статут и едновременно с това – разширени правомощия: освен класическата подконтролна сфера на държавната администрация, омбудсманът наблюдава спазването на човешките права и от всички компании с публичен характер, в т.ч. и от търговски дружества, които са собственост на държавата или се управляват от нея; специални правомощия в сферата на опазване на околната среда, на защита правата на децата, на малцинствата и т.н.

### **Второ – институцията в сложностъставните държави.**

Особености в организацията и дейността на институцията омбудсман се открояват във федеративно устроените държави или в държавите със силни автономни единици. В част от тях наред с общонационалната институция действат и регионални такива, а в други – само регионални. Така например, наред с национален народен защитник, в автономните области на Испания действат регионални народни защитници. Тяхната контролна функция следва децентрализираната компетентност на държавните органи, т.е. омбудсманът прави проверки по нарушени човешки права единствено в административните структури, които действат в сферата на предоставената на автономната област компетентност. Доколкото при това структуриране на две равнища на институцията омбудсман са възможни конфликти, арбитражната функция е възложена нормативно на Конституционния съд. В отделни провинции на Австрия също има провинциални омбудсмани, които работят паралелно с националната институция. В Италия липсва национален омбудсман, но в редица райони (Ломбардия, Тоскана, Емилия-Романа, отскоро в общината на град Милано и т.н.), действат регионални омбудсмани, които избират национален координатор. В Швейцария е възприета практиката на регионални (кантонални) омбудсмани. Подобна е ситуацията и в Германия, където има омбудсмани само в отделни провинции.

В Обединеното кралство е възприет груг подход. От общата компетентност на парламентарния пълномощник за администрацията на държавата са изключени административните ведомства и институции на Северна Ирландия, след като от 1969 г. действа институция с функциите на парламентарен омбудсман и комисар по жалбите на Северна Ирландия.

Асиметричната федеративна структура на Босна и Херцеговина, както и най-новото изграждане на институциите в тази държава, предопределят и структурирането на институцията омбудсман. Тази институция първоначално не е изборна, а е въведена чрез Дейтънското споразумение и назначена от ОССЕ. Едва по-късно се стига до избор на омбудсман от парламента. От друга страна, омбудсмани действат и в двете съставни части – Федерация Босна и Херцеговина (Сараево) и Република Српска (Баня Лука). На общодържавно равнище в Босна и Херцеговина е изградена Камара за човешките права, съставена от Дума за човешките права и Омбудсман за човешките права.

По линия на автономността и на въвеждането “отвън”, омбудсман действа и в областта Косово, която няма статут на суверенна държава. Омбудсманът за човешките права в Косово е въведен чрез регламент на Генералния секретар на ООН и действа с подкрепата на мисиите на ООН и на ОССЕ.

При общата оценка за изграждането и действието на институцията във федеративно устроените държави прави впечатление, че в такива нови държавни образувания, които са резултат на тежки военни конфликти с масови нарушения на човешките права, институцията омбудсман до известна степен предхожда окончателното структуриране на държавата, а може би и предопределя бъдещото устройство.

### **Трето – особености при средствата за въздействие.**

Особености се очертават и във връзка с методите за въздействие на институцията омбудсман при констатирани нарушения на човешките права. В това отношение е видима еволюцията във функционирането на институцията. При раждането ѝ в Швеция, когато контролът обхваща и съдебната власт, омбудсманът може в определени случаи да се включи и в съдебен процес, като поддържа обвинението по констатирани в хода на проверките престъпни нарушения на човешки права. Постепенно и като обхват, и като метод на действие тази възможност отмира. Отзвукът от нея се трансформира в различни форми, в т.ч. в правото да се обосновават законодателни промени и да се сезира Конституционния съд.

На настоящия етап като цяло средствата и методите за отстраняване на констатираните от омбудсмана нарушения на правата вече изглеждат универсални, но има и редица модификации – едни от които с корени в миналото

и най-вероятно без бъдеще, а други – с изгледи да се приложат повсеместно в перспектива.

Развитието на институцията от квазисъдебна и особена юрисдикция със силни санкциониращи права в посредническа, примиряваща конфликти, отстраняваща нарушения чрез препоръки и публичност, предопределя и основните средства за въздействие. Това са:

а) обосновани препоръки до съответните институции за отстраняване на недостатъци и нарушения в дейността им ;

б) информирание и препоръки до висшестоящите административни институции;

в) публична критична оценка; информирание на медиите за посъщественияте констатации с цел да се потърси обществена подкрепа и въздействие;

г) при констатиране на престъпно действие или груба и системна злоупотреба с правомощия - предложения до компетентните органи за конкретно санкциониране (например, временно спиране или отнемане на лиценз за гадена дейност);

д) самостоятелно решение за санкция от страна на омбудсмана (глоба до 1 000 крони в Швеция);

е) годишни отчети пред парламента при различен род законодателни изисквания, както и специални доклади по определени случаи или поводи;

ж) предложения до Върховния съд за осигуряване на еднаквото и точно прилагане на закона, обосновани по линия на проверките на омбудсмана (Полша);

з) възможност гадено нарушение с престъпен характер да се отнесе до гържавното обвинение или да се иницира наказателно преследване (Швеция, Финландия);

и) предприемане на действия по посредничество, с цел да се възстанови нарушеното доверие между граждани и администрация (Франция, Гърция и др.);

к) отнасяне на констатации за нарушени конституционни права на гражданите до Конституционния съд и дори предоставено по конституционен път право на парламентарния омбудсман да сезира Конституционния съд относно констатирани противоречия на нормативни актове с Конституцията (Австрия, Испания, Словения и др.).

#### **Четвърто – особености при специализацията на омбудсманите.**

В сферата на специализацията на омбудсманите като компетентност също е налице определена еволюция. Най-рано възниква парламентарният омбудсман като изборна, **еднолична институция с обща компетентност**. Разширяването на обхвата на контролната дейност и развитието на доверието на гражданите към институцията мотивира увеличаването на броя на лицата, натоварени с тази функция. Това увеличаване се движи по различни линии: в някои страни се налага практиката на избиране на повече от едно лице, в други – назначаването на заместници, в трети – изборът на омбудсмани със специализирана компетентност. При цялото това многообразие обаче тя винаги остава личностна институция.

По-редки са случаите, особено в най-ново време, на избиране на един единствен омбудсман (Словения) с обща компетентност за всеобхватен контрол върху спазването на човешките права. Сходен е и възприетият в България вариант за избор на един парламентарен омбудсман с обща компетентност и на негов заместник. Разновидност на това решение е изборният “адвокат на народа” в Албания.

Към **множествен вариант** се развива шведският омбудсман, като понастоящем действат четирима парламентарни омбудсмани (един от които – главен, а двама от тях – задължително жени), при изрично нормативно изискване за висше юридическо образование като съответстващо на функцията по контрола за спазване на човешките права. Литва също възприема този вариант, избирайки петима омбудсмани с вътрешно разпределение на сферите на дейност (двама за разследване на държавните служители, един от които – за служителите в армията, и трима – за контрол по спазване на правата от страна на местната администрация).

В хода на изложението вече бяха очертани **различни видове специализация**: по равните възможности, по правата на военните, срещу етническата дискриминация, по правата на потребителите, по свободата на конкуренцията, по правата на децата, по дейността на местната администрация и пр. Натоварването на парламентарния омбудсман (омбудсмани) с нови и нови сфери на контрол по същество очертава зоните на нарушаване на човешките права и нерешените проблеми в структурирането, ефективното действие и другите форми на контрол върху държавната администрация.

В някои държави вече действат друг род контролни механизми, което не налага въвеждането на специализирани омбудсмани. Във Великобритания преди повече от 20 години по инициатива на тогавашното лейбъристко правителство беше създадена Комисия за равните възможности, която, наред с проучването на жалби за нарушени права на жените, се явяваше и в съда като

обществен защитник по тази материя. В България, при цялата дискуссионност на това решение, законодателно е уредено създаването на Комисия за защита от дискриминация.

Независимо от специфичните условия във всяка страна, заслужават внимание и **имат перспектива поне няколко специализирани омбудсмани**, независимо дали са в рамките на националната институция или се създават извън нея.

**а) Омбудсманът за равните възможности.** Развита най-напред и най-вече в скандинавските страни, тази специализация търси допълнителни гаранции за отдавна вече възприетия в демократичните държави принцип за равенството на двата пола във всички сфери на държавния и обществения живот. Тя е отговор и на преценката, че по силата както на историческа традиция, така и на незрялост на днешната политическа култура, в тази сфера продължават нарушенията на човешките права, не е преодоляна дискриминацията по пол нито в областта на трудовоправните отношения, нито в обществения живот и в политиката. И сигурно не е случайно обстоятелството, че именно скандинавските страни постигнаха гигантски напредък в областта на равнопоставеността на половете, без това да ги мотивира да снемат от омбудсмана тази отговорност. В същото време в т.нар. “нови демокрации” , натоварени с много повече исторически и патриархални настроения и предразсъдъци, процъфтява илюзията, че няма такъв проблем, тъй като свободните и демократични избори гарантират пълноценното представителство на волята и интересите на жените чрез “силния пол”.

**б) Омбудсманът за правата на децата.** Специалният фокус върху правата на децата е мотивиран както от целенасочените актове на най-влиятелни международни организации, така и от ужасяващите и масови нарушения на правата на децата, т.е. на бъдещето на човечеството. Този проблем има особена острота в най-бедните страни. Но за съжаление, той се оказва със застрашителни размери и в редица страни в преход. Някои от тях, повлияни от опита на развити страни и от собствената оценка за ситуацията, приеха специализирани закони за защита на правата на децата (между тях е и нашата страна). Но въпреки законодателната уредба и създадените въз основа на нея специализирани административни структури, остава открит въпросът за ефективните гаранции за защита на детските права. В този смисъл избирането на специализиран омбудсман по правата на децата е една доказана възможност. Само като пример заслужава да се посочи, че според специализираното законодателство за дейността на омбудсмана в Гърция е допуснато проучване и на физически и юридически лица от частния сектор единствено в случаите на нарушени права на деца. И пак в Гърция защитата на правата на децата е възложена на първия заместник на парламентарния омбудсман. Показателно е, че такава специализация е утвърдена и на равнище регионални омбудсмани – в испанската автономна област Каталуния например, от години в рамките на

институцията народен защитник съществува отделен защитник на правата на децата.

**в) Военният омбудсман.** Вече беше посочено, че в специфични условия и по различни времена в някои страни (Швеция, Норвегия, Германия, Чехия и др.) се въвежда омбудсман със специализирана компетентност за контрол върху спазването на правата на военнослужещите. Наред с конкретните предпоставки и условия във всяка от тези страни биха могли да се изведат и общи проблеми, свързани със спецификата на военната служба и военните структури, със затворения характер на живота в армията и едновременно – с изключителното значение на отношението към хората (и на временна, и на постоянна военна служба), за националната сигурност и за бъдещето на младото поколение. В този смисъл би могло да се каже, че подобен специализиран омбудсман е особено наложителен за страните в преход, и във връзка с постепенното трансформиране на военната служба в професионална, и с оглед на все по-активното включване на части от армията в мироопазващи и мироподдържащи операции в конфликтни зони, по линия на ООН, НАТО и други организации, към които страните в преход се присъединяват.

**г) Институция от рода на омбудсман на местно равнище.** В по-ранни периоди, а в редица страни и до днес, парламентарният омбудсман упражнява контрол за спазване на човешките права и от страна на местната администрация. Чести са случаите на специализация на омбудсман на централно равнище по проблеми на местното самоуправление и местната администрация. Едновременно с това се утвърждава и друга тенденция: самите местни органи за самоуправление да избират съответно лице с компетентност по опазване правата на гражданите от евентуални злоупотреби на местната администрация, дори когато не съществува общонационална институция. По тази линия започна и се разви процесът в България - редица общини в периода 1998-2003 г. на основата главно на споразумения между граждански организации и местните власти и в рамките на различни пилотни проекти въведоха институции от рода на местния омбудсман. В този смисъл изборът и утвърждаването на местен омбудсман, макар и само в ограничен брой общини, по време изпревари законодателното решение и за парламентарния омбудсман, и за местните обществени посредници.

Приетият през 2003 г. Закон за омбудсмана не включи тази възможност, но легитимирането на местните обществени посредници се извърши чрез съответни промени в Закона за местното самоуправление и местната администрация. В допълнителния член 21а е предвидена възможността общинският съвет да избира обществен посредник, очертана е основната му функция – да съдейства за спазване на правата и законните интереси на гражданите пред органите на местното самоуправление и местната администрация, предвидено е организацията и дейността на обществения посредник да се уреждат с правилник, приет от общинския съвет. И за избора, и



за освобождаването на общественя посредник се изисква квалифицирано мнозинство от 2/3 от общия брой на общинските съветници.

Остават обаче и много открити въпроси, още повече, че на този етап е гадана само възможността, т.е. институцията не е задължителна за всяка община. Главният проблем е за взаимоотношенията с парламентарния омбудсман и за евентуалното споделяне или разделяне на компетентността, още повече, когато става дума за избора на обществен посредник по преценка и едновременно – за универсален за всички общини проблем с опазването на човешките права в една унитарна по своето устройство държава.

## ОБОБЩЕНИЕ. ПРАВНА СЪЩНОСТ И ПЕРСПЕКТИВИ В РАЗВИТИЕТО НА ИНСТИТУЦИЯТА ОМБУДСМАН

### 1. Новите предизвикателства пред човешките права и защитните функции на омбудсмана

Появата на институцията омбудсман в зората на модерната държава и нейното възраждане, разпространение и утвърждаване през последните десетилетия на изминалите след началото двеста години, дават основание за заключението, че във всички исторически периоди омбудсманът носи отпечатъка на същността на политическата власт, свързан е с възплъщението на тази същност в принципите на политическата система. Такива обосновани още в навечерието на буржоазните революции основни начала като народния суверенитет, законността и конституционособразността в действията на всички държавни органи, обществени структури, физически и юридически лица имат непосредствена връзка с гаранциите за правата на човека.

От друга страна, цялата двувековна следреволюционна история е белязана от стремежа провъзгласените велики идеали за свобода, братство и равенство да се преведат на конституционен и законодателен език и да се съпроводят с политически, социални, институционални и правни гаранции за материализирането им в живота на хората. На практика този процес е безкраен, тъй като и най-развитата демократична система не е застрахована от нарушения на закона и от злоупотреба с властта или небрежно действие, които накърняват човешките права.

В преамбюла на новата Конституция на Република България правата на личността, нейното достойнство и сигурност са издигнати във "върховен принцип". А самата систематика на Конституцията, при която след глава първа "Основни начала" непосредствено следва главата, посветена на основните права и задължения на гражданите, показва конституционните приоритети и взаимовръзката между принципи и правно положение на човека.

Но освен обичайното и обяснимо постъпателно развитие на човечеството към всеобщност и конкретизация на провъзгласените в конституциите права, **има още нови и съществени обстоятелства, които поставят проблематиката в съвършено различен контекст.** Именно тези обстоятелства обуславят ролята и значението на институциите от рода на омбудсмана в комплекса от средства за защита на човешките права. Условно тези фактори или обстоятелства могат да се анализират **в няколко относително обособени сфери:**

**Първо**, в сферата на възникващите глобални предизвикателства пред човешките права, и **второ**, в сферата на специфичната среда на изграждане на държавността и най-вече – на утвърждаване на правозащитната функция на

гържавата и на специализираните органи за защита на правата и сигурността на гражданите в страните в преход.

**Първо.** Глобализацията е всеобхватен процес, който носи шансове, но и рискове за човешките права. В много отношения всяко свързано с глобалните процеси благо има и своя “отровен двойник”: релативирането на държавните граници и свободното движение на хора – опасности от масова трансгранична престъпност и терористични действия; всеобхватността на комуникациите – опасност от масова дезинформация; свръхконцентрацията на икономическа и финансова мощ в глобалните корпорации – обезсилване на националната гържава и на демократичните механизми за участие на гражданите в политическия процес; борбата срещу глобалния тероризъм – опасност от геополитически дисбаланс, от опити да се наложи нов световен ред в разрез с демократичните принципи на международното право, както и от превръщане на тероризма в своего рода “алиби” на масови ограничения на човешки права и свободи и пр.

В този контекст една институция като омбудсмана – и в рамките на гадена национална гържава, но и по линия на регионални или световни мрежи, може и трябва да постави нови ударения. Важно е да се отбележи в случая, че най-често отрицателните последици на глобализацията не се усещат пряко и непосредствено от самите граждани, че има нужда от по-обобщен поглед и задълбочено проникване в явленията. Нито “пробивите” в защитата на личните данни, нито масовата дезинформация, нито екологичната опасност, нито намалената ефективност на демократичните механизми могат да се усетят бързо, своевременно и непосредствено от гражданите. Във връзка с това като че ли именно в тази сфера излиза на преден план възможността на омбудсмана да прави проучвания по собствена инициатива и да поднася своите обобщения и предложения на компетентните органи, в т.ч. и за законодателно решаване.

Важно е и нещо друго. Ако класическите средства за правна защита на гражданите от рога на административния контрол и наказания, както и средствата на съдебната защита, се занимават с отделни, персонални казуси, омбудсманът разполага с несравнимата възможност да се включи в защитата на вече накарнени или застрашени масови права.

**Второ.** При приемане на новите си конституции след радикалната промяна, страните в преход заимстваха всички конституционни и законови постижения на развитите гържави в сферата на човешките права. Нещо повече, някои решения дори предхождаха приемането на конституционните актове. Така например в нашата страна, в съответствие с постигнато съгласие на «кръглата маса», още наследеното от социализма Народно събрание направи необходимата законодателна промяна, чрез която въведе правото на адвокатска защита във всички стадии на наказателното преследване, а не само в съдебния процес. Това решение беше израз на стремежа много бързо, едва ли не

за един ден да се «преобърнат» принципите на действие на правозащитните органи, като се постави ударението върху гаранциите за човешките права.

Днес е ясно, че таква преобръщане не може да стане бързо. Най-напред, след новото конституционно устройство на съдебната власт и новопровъзгласените принципи започна процес на изграждане на самите институции в цялата им сложност и многообразие. Паралелно законодателството трябваше да се приведе в съответствие с новите конституционни решения, което не протичаше бързо и гладко. Наред с това, политическата конфронтация проникна и в системата на съдебната власт, въплъти се в опити да се «овладе» третата власт политически, което в крайна сметка доведе до посегателства и върху безпристрастността, и върху ефективността в работата на съдебните органи.

Всичко това, в съчетание с високата цена и неподвижна продължителност на съдебната защита, възпира немалка част от гражданите от ползване на тази най-ефикасна защита на нарушените им права. Макар и най-ефикасна, съдебната защита изисква най-много време, усилия и средства, коства най-много неприятности на ищеца, в резултат на което, ако не става дума за сериозни престъпни посегателства, гражданите най-често не прибегват до нея. По този начин много от административните нарушения на правата на гражданите остават несанкционирани и това допълнително пречи на процеса на демократично реформиране на публичната администрация. Не е случайно, че в някои страни подаването на жалба до омбудсмана за едно или друго нарушение на човешко право не е съпроводено с изискването по същия въпрос да няма висящо съдебно производство, още по-малко – да са изчерпани съдебните средства за защита.

**Трето.** Вече беше споменато, че реформирането на публичната администрация и на системата на съдебната власт в страните в преход е първостепенна задача и една от най-съществените гаранции за ефективно управление в интерес на гражданите и за стриктно и еднакво приложение на законите по отношение на всеки. В същото време, по силата на нейната природа и начин на действие, публичната администрация крие най-много опасности за човешките права. Парадоксално, предвид на самото ѝ предназначение, но и съдебната власт, по силата на много от посочените по-горе обстоятелства, също нерядко се отклонява от принципите за равенство и справедливост при решаване на конкретните казуси.

Най-сериозната болест и на публичната администрация, и на съдебната власт в страните в преход продължава да бъде корупцията. Не може да се каже, че целенасочените усилия на множество неправителствени организации за анализ на причините, формите на проявление и за обосноваване на средства за преодоляване на корупцията са останали без никакъв ефект. В годишния доклад на антикорупционната инициатива *Коалиция 2000* за състоянието на корупцията

в основните сържавни институции през 2003 г. се отбелязва запазване на равнището на корупцията, която продължава да бъде сред най-болезнените проблеми за българското общество. По международни сравнителни данни, отразени в индекса на Трансперънси Интернешънъл за 2003 г., България заема 54 място. В обществото е затвърдено убеждението, че фактически има безнаказаност на корупционните престъпления, като те се свързват със слабата ефективност или бездействието на правораздавателните и правоохранителните органи. Широко дискутиран е фактът, че самата съдебна власт е засегната от корупцията, което компрометира идеята за справедливост, демокрация и правова сържава.

Показателно за състоянието на администрацията е равнището на реално осъществените корупционни сделки от населението за отчетния период. Последниците за гражданите от тези сделки, както се отбелязва в годишния доклад за 2003 г., са няколко. Първо, използването на корупционни сделки ги поставя в неравностойно положение (даващите подкупи в по-голяма степен се облагодетелстват от обществените услуги). Второ, съществуването на достатъчно голям брой корупционни сделки предизвиква интерес у някои служители да "произведат" ситуации, при които даването на подкуп да става "необходимо" или да се "подразбира", като по този начин създават пазар на своите "услуги". Трето, с течение на времето критериите за вземане на решения в различни звена на администрацията започват да се деформират.

Този комплекс от обстоятелства с разнообразен характер мотивира **заключението за своегo рода компенсаторен характер на институцията омбудсман в системата от средства за защита на конституционните права на гражданите.** При недвусмислената оценка за определена недостатъчност в ефективността на правозащитните органи, институцията омбудсман не дублира, а допълва и до голяма степен компенсира, дава на гражданите един утвърден, допълнителен инструмент за защита, или по-скоро самозащита. Понятието "самозащита" съвсем не е случайно, като се има предвид, че корените на институцията, макар и лежащи в отдалеченото минало, и тогава, и днес са парламентарни, т. е. те са продължение и въплъщение на представителната форма на осъществяване на народния суверенитет.

## **2. Правна природа и перспективи в развитието на институцията омбудсман**

В уводните си гуми към изданието на Центъра за изследване на демокрацията “Институцията омбудсман – концепция и законопроект за България, чуждо законодателство” (София, 2000 г.) Клаес Еклунд – вече бивш главен парламентарен омбудсман на Швеция – пише: “В самата идея за омбудсмана е заложен парадокс: от една страна, омбудсманът е държавна институция, а, от друга, задачата му е да защитава личността от други държавни институции...” И по-нататък: “Когато се опитаме да разберем същността на концепцията за омбудсмана, се натъкваме на някои трудности. Институцията омбудсман се различава съществено от всички останали държавни органи; тя не е съд, нито административен орган. И тук се сблъскваме с още един парадокс. Независимо от факта, че не е оправомощен да упражнява държавна власт в общоприетия смисъл на думата, омбудсманът оказва ефективно съдействие на личността в отношенията ѝ с държавата. Властта на омбудсмана се състои в това да убеждава, и има по-скоро морален характер”.

Разбира се, с парадоксалната същност на омбудсмана трудно може да се обясни пълноценно неговата природа; още повече, че парадоксите също имат своето обяснение. В случая парадоксът трябва да бъде обяснен преди всичко със **ситуирането на омбудсмана в зоната на пресичане и взаимно проникване между държава и гражданско общество в условията на всяка демократична политическа система**. Във връзка с това не е случайно и обстоятелството, че не само оригиналното шведско понятие “омбудсман”, но и възприетите в редица страни различни наименования на институцията, насочват към посредническата роля, към функцията на граждански, обществен или народен защитник на човешките права и пр. Тази роля се доказва и по линия на мерките за въздействие, които клонят по-скоро към препоръки и указания, отколкото към санкциониране за констатирано нарушение на човешки права.

**Най-обобщено институцията омбудсман на национално, регионално и местно равнище може да се определи като избирана от представителния за съответното равнище орган и подотчетна на на него структура с определен мандат и със специално предназначение – защита на правата и свободите на гражданите.**

**Парламентарният характер на националната институция** предопределя и най-същественото предимство на омбудсмана: той черпи мандата, правомощията и авторитета си от представителната природа на единствения общонационален, плуралистично устроен избран държавен орган. Като се има предвид, че самият парламент като институция е изразител на основните обществени интереси, а неговите актове и действия по дефиниция трябва да го приближават до разбирането за “форум на нацията” и възплъщение на “общата воля”, омбудсманът с основание може да се разглежда като особено

превъплъщение и доразвитие на представителния характер на парламента. След като е избран и конституиран, като единствен носител на законодателната власт, парламентът урежда първично основните обществени отношения, създавайки чрез нормативните си актове универсални и общозадължителни правила за поведение за всички държавни органи, обществени структури, физически и юридически лица. При законотворчеството парламентът е длъжен да се абстрахира от индивидуалните казуси, за да осигури равнопоставеност на гражданите и справедливост при прилагането на установените общи правила. Такова абстрахиране не означава, обаче, дезинтересирание на общонационалния представителен орган от живота на законите, от начина на тяхното приложение, от отражението им върху битието на гражданите. Като въвежда в парламента информацията за нарушени закони и конституционни права на гражданите (в различни форми – общи и специални отчети и доклади, предложения за усъвършенстване на закони и пр.), омбудсманът по същество допълва каналите за синтезиране на “общата воля”, в този случай – чрез обобщени оценки за работата на административните органи по приложението на законите в интерес на гражданите. Не случайно в редица страни от омбудсмана изрично се изисква формулирането на предложения за усъвършенстване на законодателството.

Парламентарният характер на институцията не влиза в противоречие с факта, че омбудсманът не е снабден с властнически правомощия, че не е държавен орган в същинския смисъл на думата. В това отношение не става дума за някакво рядко изключение. По линия на своята конститутивна функция парламентът създава различни институции – и със силни властнически правомощия, и с помощен и съветателен характер. Достатъчно показателен за първата група е изборът или утвърждаването на министър-председател и на Министерски съвет. При парламентарната форма на управление, каквато е Република България съгласно новата ни Конституция, е налице жизнена зависимост на правителството от парламентарното доверие. За втория тип са характерни постоянните и временни комисии на парламента, които подпомагат и законодателната, и контролната му функция, без самите те да имат самостоятелен “излаз” на сцената на държавната власт.

Омбудсманът не е нито структура от системата на изпълнителната власт, нито вътрешно помощно звено на парламента, което подпомага основните му функции. Той по-скоро се приближава до един трети вид избирани от парламента институции, които след избора “заживяват” самостоятелен живот, имат специализирана компетентност, но съхраняват подотчетността си на парламента. Става дума например за такива създадени с нашата Конституция и избирани изцяло от парламента за определен срок институции като Сметната палата (за контрол върху изпълнението на Закона за държавния бюджет), Комисията за защита на конкуренцията (за борба срещу монопола и защита на свободната конкуренция) и др. Създадени по конституционен път и/или със солидна законодателна основа, тези институции естествено

разполагат с много по-силни правомощия в сравнение с омбудсмана, в т.ч. и с възможността и задължението при констатиране на нарушения на закона да налагат съответни санкции. Евентуалното включване на омбудсмана в тази група институции не е без основание, като се има предвид, че по разглежданите от двете посочени институции казуси истинската санкционираща власт в крайна сметка се пренася върху съда. От друга страна, няма никаква пречка при едно бъдещо конституционно легитимиране и уреждане на институцията омбудсман да се стигне и до по-голям баланс на статуса и на средствата за въздействие, които да съответстват на произхода и на предназначението на институцията.

**Парламентарният омбудсман е контролна институция** преди всичко по отношение на административните органи и длъжностните лица, чиято непосредствена отговорност е спазването на правата на гражданите. От този контрол по правило са изключени висшите изпълнително-разпоредителни органи (правителството като висш изпълнителен орган с обща компетентност и министрите – като централни изпълнителни органи със специализирана компетентност). А като се има предвид, че правителството осъществява общото ръководство на държавната администрация и може да отменя всички актове на министрите, не само при незаконосъобразност, но и при нецелесъобразност (чл.105, ал.2 и чл.107 на Конституцията на Република България), това означава, че на него принадлежи и всеобхватния контрол върху държавната администрация. В този смисъл парламентарният омбудсман е своего рода “външен поглед” върху работата на администрацията, коректив на вътрешния контрол в системата на изпълнителната власт със специален фокус върху спазването на човешките права. И в това отношение омбудсманът изпълнява допълваща функция.

**Парламентарният омбудсман в съвременните условия се превърна в негледима част от правата държавност.** Правата държава означава, наред с другото, а може би – преди всичко, солидни правни гаранции за правата и свободите на гражданите. В предмета на дейност на институцията омбудсман попадат всички онези случаи, в които са нарушени границите между публична и частна сфера, присъщи на правата държавна. Важно значение има също така обстоятелството, че изграждането на ефективни институции за гарантиране на правата на човека представлява един от основните критерии за членство в Европейския съюз, формулирани на срещата на Европейския съвет в Копенхаген през 1993 г.

**Парламентарният омбудсман не е институция с властнически правомощия, а преди всичко институция, която черпи силата на своето влияние комбинирано от представителния характер на парламента и от активното, готово за “самозащита” гражданско общество в условията на недостатъчно ефективно и законосъобразно действаща държавна администрация.** Омбудсманът изпълнява и функцията на посредник между



гражданите и администрацията при констатирани нарушения на човешките права в интерес на отстраняване на тези нарушения и на усъвършенстване работата на административните структури и длъжностните лица. Тази функция само на пръв поглед изглежда израз на дефицит от средства за пряко въздействие. Самото право на омбудсмана да се намесва в подобен род конфликти, в съчетание с възможността да поиска намесата на висшестоящия административен орган, да информира парламента, да потърси съдействието на медиите, да сезира прокуратурата, опровергава съмненията за безсилие на институцията.

След тази обща оценка за природата на омбудсмана, интерес представлява въпросът за **мястото на институцията в системата на разделението на властите**. Независимо от тезата за ситуирането на институцията омбудсман в пресечната зона между държавата и гражданското общество, тази институция е най-пряко свързана със законодателната власт. Както вече стана дума, в редица отношения омбудсманът горазвива, дообогатява функциите на парламента и най-вече – законотворческата и контролната. На второ място, омбудсманът по същество допълва функцията на правителството по общото ръководство на държавната администрация и по контрола върху актовете на министрите, като фокусира вниманието върху отношението на администрацията към правата на гражданите. И на трето място, независимо от еволюцията на институцията омбудсман, чрез която тя се откъсва от първоначалната пряка връзка със съдебната власт, и днешният парламентарен омбудсман разполага с възможности да замества или мотивира намеса на органите на съдебната власт при констатирани неправомерни посегателства върху човешки права. В законодателната уредба на омбудсмана в някои страни се съхранява и днес възможността за евентуално участие на омбудсмана в съдебен процес. Омбудсманът по-често разполага и с надзорна функция върху местата за задържане и лишаване от свобода.

---

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Общият поглед върху правно-политическата същност и предназначението, върху утвърдените принципи и многообразието от форми на институцията омбудсман дава основание за заключението, че тази институция вече се е утвърдила като съществена гаранция в защита на човешките и преди всичко – на конституционните права и свободи. **Нейното по-нататъшно развитие ще налага усъвършенстване на практиката и на конституционните и законодателните решения, като обобщава и анализира практиката.** Най-вероятно търсенията ще се движат в полето на дилемите: държавна и/или обществена, изборна и/или назначаема, с пряко санкциониращо и/или с посредническо въздействие, в защита на конституционните права на гражданите и/или на авторитета и реформата на държавната администрация и пр.

**Без да се надценяват силата и въздействието на институцията омбудсман, очевидно тя е заредена с възможности, които ѝ дават перспектива в процеса на утвърждаване на демократичния и правов характер на модерната държава.** За развитието на Република България в тази посока – към утвърждаването на демократична и правова държава, повеля на деня, но и стратегическа ориентация, очертана в Конституцията на страната, въвеждането на тази институция не е робуване на модна тенденция, а адаптиране и най-пълноценно използване на един вече утвърден в световната практика контролен и правозащитен механизъм .

**Въвеждането и утвърждаването на институцията и в рамките на Европейския съюз, както и нейното нормативно уреждане в проекта на Конституция за Европа, очертава чрез присъединяването на България към Европейския съюз двойна защита на правата на българските, в перспектива – и европейски граждани.**



## ПРИЛОЖЕНИЯ



## ПРИЛОЖЕНИЕ I

**ПРАВНА РАМКА НА ИНСТИТУЦИИТЕ ОМБУДСМАН И  
ОБЩЕСТВЕН ПОСРЕДНИК В БЪЛГАРИЯ****1. Закон за омбудсмана**

(Обн., ДВ, бр. 48 от 23.05.2003 г. – в сила от 1.01.2004 г.)

**Глава първа  
ОБЩИ ПОЛОЖЕНИЯ**

Чл. 1. Този закон урежда правното положение, организацията и дейността на омбудсмана.

Чл. 2. Омбудсманът се застъпва с предвидените в този закон средства, когато с действие или бездействие се засягат или нарушават правата и свободите на гражданите от сръжавните и общинските органи и техните администрации, както и от лицата, на които е възложено да предоставят обществени услуги.

Чл. 3. (1) В своята дейност омбудсманът е независим и се подчинява само на Конституцията, законите и ратифицираните международни договори, по които Република България е страна, като се ръководи от личната си съвест и морал.

(2) Омбудсманът осъществява дейността си въз основа на правилник за организацията и дейността му. Правилникът се изготвя от омбудсмана, одобрява се с решение от Народното събрание и се обнародва в "Държавен вестник".

Чл. 4. Дейността на омбудсмана е публична.

Чл. 5. Омбудсманът се подпомага в своята дейност от заместник-омбудсман.

Чл. 6. Държавните и общинските органи и техните администрации, юридическите лица и гражданите са длъжни да предоставят информация, поверена им по служба, и да оказват съдействие на омбудсмана във връзка с жалбите и сигналите, които са изпратени до него.

Чл. 7. Дейността на омбудсмана и неговата администрация се финансира от сръжавния бюджет и/или от други публични източници. Омбудсманът е първостепенен разпоредител с бюджетни кредити.

## **Глава втора**

### **ЗАЕМАНЕ НА ДЪЛЖНОСТ. ПРАВНО ПОЛОЖЕНИЕ**

Чл. 8. Омбудсманът се избира от Народното събрание за срок 5 години и може да бъде преизбран на същата длъжност само за още един мандат.

Чл. 9. За омбудсман се избира български гражданин с висше образование, който притежава високи морални качества и отговаря на условията за избор на народен представител.

Чл. 10. (1) Предложение за избор на омбудсман могат да правят народните представители и парламентарните групи.

(2) Народното събрание избира омбудсман с тайно гласуване. Избран е кандидатът, получил мнозинство повече от половината от гласувалите народни представители.

(3) В случай че при първото гласуване никой от кандидатите не е получил необходимото мнозинство, произвежда се второ гласуване, в което участват двамата кандидати, получили най-много гласове. При второто гласуване за избран се смята кандидатът, който е получил гласовете на повече от половината от гласувалите народни представители.

Чл. 11. (1) Заместник-омбудсманът се избира от Народното събрание в срок един месец от избирането на омбудсмана, по негово предложение и за срока по чл. 8.

(2) Заместник-омбудсманът трябва да отговаря на критериите за избираемост по чл. 9.

Чл. 12. Омбудсманът встъпва в длъжност след полагане на следната клетва пред Народното събрание: "Заклевам се в името на Република България да спазвам Конституцията и законите на страната и да защитавам правата на човека и основните свободи, като изпълнявам добросъвестно и безпристрастно правомощията си."

Чл. 13. Изборът за нов омбудсман се произвежда не по-късно от два месеца преди изтичането на мандата. Омбудсманът продължава да изпълнява задълженията си до встъпване в длъжност на новоизбрания омбудсман.

Чл. 14. Длъжността на омбудсмана и на заместник-омбудсмана е несъвместима с друга сръжавна длъжност, длъжност по управление в търговско дружество или юридическо лице с нестопанска цел, както и с членство в политическа партия или синдикална организация. Омбудсманът и заместник-омбудсманът не могат да извършват търговска дейност.

Чл. 15. (1) Правомощията на омбудсмана и на заместник-омбудсмана се прекратяват предсрочно от Народното събрание при:

1. установяване на несъвместимост или неизбираемост;
2. фактическа невъзможност да изпълнява правомощията си повече от шест месеца;
3. влизане в сила на присъда за умишлено престъпление;
4. несправяне със задълженията си и при нарушаване на Конституцията и законите на страната или общоприетите морални правила за поведение в обществото;
5. оставка;
6. смърт.

(2) Решението за предсрочно прекратяване на правомощията на омбудсмана или на заместник-омбудсмана по ал. 1, т. 1, 2 и 4 се приема от Народното събрание по искане най-малко на една пета от народните представители, а основанията по ал. 1, т. 3, 5 и 6 се обявяват от председателя на Народното събрание пред Народното събрание.

(3) Освен в случаите по ал. 1 заместник-омбудсманът се освобождава от Народното събрание и по мотивирано предложение на омбудсмана.

(4) Омбудсманът и заместник-омбудсманът имат право да бъдат изслушвани от Народното събрание в случаите по ал. 1, т. 1, 2, 4 и 5, а заместник-омбудсманът - и по ал. 3.

Чл. 16. (1) Омбудсманът се ползва с имунитета на народен представител.

(2) Имунитетът на омбудсмана може да бъде снет при условията и по реда, предвидени за народни представители.

Чл. 17. (1) В случаите на предсрочно прекратяване на мандата на омбудсмана нов омбудсман се избира в срок един месец от влизането в сила на решението за прекратяване по чл. 15, ал. 1, т. 1, 2 или 4, или от обявяването по чл. 15, ал. 1, т. 3, 5 или 6.

(2) В случаите на предсрочно прекратяване правомощията на омбудсмана заместник-омбудсманът встъпва в неговата длъжност до избирането на нов омбудсман.

Чл. 18. (1) Омбудсманът получава месечно възнаграждение, равно на три средномесечни заплати на наетите лица по трудово и служебно



правоотношение в общественния сектор, съобразно данни на Националния статистически институт.

(2) Възнаграждението на заместник-омбудсмана е 80 на сто от възнаграждението на омбудсмана.

(3) Омбудсманът и заместник-омбудсманът не могат да получават друго възнаграждение по трудово или служебно правоотношение.

### **Глава трета** **ПРАВОМОЩИЯ**

Чл. 19. (1) Омбудсманът:

1. приема и разглежда жалби и сигнали за нарушения на права и свободи от държавните и общинските органи и техните администрации, както и от лицата, на които е възложено да предоставят обществени услуги;

2. прави проверки по постъпилите жалби и сигнали;

3. отговаря писмено на лицето, което го е сезирало, в едномесечен срок; ако случаят изисква по-обстойна проверка, този срок е три месеца;

4. отправя предложения и препоръки за възстановяване на нарушените права и свободи пред съответните органи, техните администрации и лицата по т. 1;

5. посредничи между административните органи и засегнатите лица за преодоляване на допуснатите нарушения и примирява позициите им;

6. прави предложения и препоръки за отстраняване на причините и условията, които създават предпоставки за нарушения на правата и свободите;

7. уведомява органите по чл. 150 от Конституцията, за да бъде сезиран Конституционният съд, ако се прецени, че се налага тълкуване на Конституцията или обявяване на противоконституционност на закона;

8. уведомява органите на прокуратурата, когато има данни за извършено престъпление от общ характер.

(2) Омбудсманът действа и по своя инициатива, когато констатира, че не се създават необходимите условия за защита на правата и свободите на гражданите.

(3) Омбудсманът може да възлага на заместник-омбудсмана някои от своите правомощия.

Чл. 20. (1) Омбудсманът има право:

1. на гостъп до органите, техните администрации и лицата по чл. 2, включително и да присъства при обсъждане и вземане на решения от тях;

2. да иска и получава навременна, точна и пълна информация от органите, техните администрации и лицата по чл. 2;

3. да изразява публично мнение и становища, включително в средствата за масово осведомяване.

(2) Омбудсманът няма право да огласява обстоятелства, станали му известни при изпълнение на неговите функции, които са държавна, служебна или търговска тайна или са от личен характер.

Чл. 21. Омбудсманът поддържа публичен регистър на постъпилите писмени и усни жалби и сигнали и тяхното движение.

Чл. 22. (1) Омбудсманът внася до 31 март всяка година ежегоден доклад за своята дейност в Народното събрание.

(2) Докладът съдържа информация за:

1. постъпилите жалби и сигнали, по които проверките са приключили;
2. случаите, когато намесата му е имала резултат;
3. случаите, когато намесата му е останала без резултат, и причините за това;
4. направените предложения и препоръки, както и дали са били взети предвид;
5. зачитането на правата на човека и основните свободи и ефективността на действащото законодателство в тази област;
6. отчет на разходите;
7. резюме.

(3) Докладът по ал. 1 е публичен.

(4) По искане на Народното събрание или по своя инициатива омбудсманът изготвя доклади по отделни случаи от неговата практика.

Чл. 23. Омбудсманът издава годишен бюлетин за своята дейност.

## **Глава четвърта** **ПОДАВАНЕ НА ЖАЛБИ И СИГНАЛИ**

Чл. 24. Жалби и сигнали пред омбудсмана могат да подават физически лица без разлика на гражданство, пол, политическа принадлежност или религиозни убеждения.

Чл. 25. (1) Жалбите и сигналите могат да бъдат писмени или устни, подадени лично, по пощата или по друго традиционно средство за съобщение.

(2) Жалбата трябва да съдържа името и постоянния адрес на жалбоподателя, описание на нарушението, органа, администрацията или лицето, срещу които се подава жалбата. Към жалбата могат да бъдат приложени и писмени доказателства.

(3) Анонимни жалби и сигнали, както и такива за нарушения, извършени преди повече от две години, не се разглеждат.

(4) Ако жалбата е устна, се съставя протокол, в който се съдържа информацията, изисквана по ал. 2.

Чл. 26. Подаването на жалби пред омбудсмана е безплатно.

Чл. 27. Получените жалби и сигнали се вписват в регистъра по чл. 21. В регистъра се отбелязват и предприетите по всеки конкретен случай мерки и резултатът от тях.

Чл. 28. Органите и лицата по чл. 2, до които се отнасят становищата, предложенията и препоръките на омбудсмана, са длъжни да ги разгледат в 14-дневен срок и да уведомят омбудсмана за предприетите от тях мерки.

## **Глава пета** **АДМИНИСТРАТИВНОНАКАЗАТЕЛНИ РАЗПОРЕДБИ**

Чл. 29. Който възпрепятства омбудсмана да изпълни служебните си задължения, се наказва с глоба до 600 лв., ако не подлежи на по-тежко наказание.

Чл. 30. Който не представи в определения от омбудсмана срок поискани от него сведения, документи или актове, се наказва с глоба до 500 лв., ако не подлежи на по-тежко наказание.

Чл. 31. Който не изпълни друго задължение, произтичащо от този закон или от нормативен акт по прилагането му, се наказва с глоба до 300 лв., ако не подлежи на по-тежко наказание.

Чл. 32. Административното наказание по чл. 29 - 31 се налага от съответния районен съд. Актът, с който се установява административното

нарушение, се съставя от длъжностно лице, определено от омбудсмана, и се изпраща на съответния районен съд.

Чл. 33. Съдът съобщава на лицето, чието наказване се иска, за постъпването на материалите по чл. 32, определя му срок за запознаване с тях, за възражения и посочване на доказателства в тяхна подкрепа. Срокът не може да бъде по-малък от един месец.

Чл. 34. (1) След изтичане на срока по чл. 33 делото се насрочва за разглеждане в открито съдебно заседание.

(2) Омбудсманът може да участва в производството пред съда, ако намери това за необходимо.

Чл. 35. (1) Районният съд разглежда делото по същество и се произнася с решение, с което налага предвиденото в този закон административно наказание, или оправдава лицето, чието наказване е поискано.

(2) Решението по ал. 1 подлежи на касационно обжалване пред окръжния съд по реда на Закона за Върховния административен съд. Касационна жалба може да подаде и омбудсманът.

Чл. 36. Доколкото в този закон не е установено друго, прилага се Законът за административните нарушения и наказания.

## ДОПЪЛНИТЕЛНА РАЗПОРЕДБА

§ 1. По смисъла на този закон:

1. **“обществени услуги”** са образователна, здравна, социална, водоснабдителна, канализационна, топлоснабдителна, електроснабдителна, пощенска, телекомуникационна, търговска дейност, дейности по охрана и по безопасност на движението, както и други подобни услуги, предоставяни за задоволяване на обществени потребности, по повод на чието предоставяне могат да се извършват административни услуги;

2. **“традиционно средство за съобщение”** са писма, телефон, телеграф, телекс, факс и електронна поща.

## ПРЕХОДНИ И ЗАКЛЮЧИТЕЛНИ РАЗПОРЕДБИ

§ 2. В тримесечен срок от влизането в сила на този закон Народното събрание избира омбудсман.

§ 3. В едномесечен срок от встъпването в длъжност омбудсманът внася за одобрение в Народното събрание правилника за организацията и дейността си.

§ 4. Законът влиза в сила от 1 януари 2004 г.

Законът е приет от XXXIX Народно събрание на 8 май 2003 г. и е подпечатан с официалния печат на Народното събрание.

## **2. Закон за местното самоуправление и местната администрация (извлечение)**

(Обн., ДВ, бр. 77 от 17.09.1991 г., в сила от 17.09.1991 г., изм., бр. 24 от 14.03.1995 г., изм. и доп., бр. 49 от 30.05.1995 г., бр. 65 от 21.07.1995 г., изм., бр. 90 от 24.10.1996 г., доп., бр. 122 от 19.12.1997 г., изм., бр. 33 от 24.03.1998 г., бр. 130 от 5.11.1998 г., в сила от 6.12.1998 г., изм. и доп., бр. 154 от 28.12.1998 г., доп., бр. 67 от 27.07.1999 г., изм. и доп., бр. 69 от 3.08.1999 г., в сила от 3.08.1999 г., изм., бр. 26 от 29.03.2000 г., изм. и доп., бр. 85 от 17.10.2000 г., в сила от 17.10.2000 г., изм., бр. 1 от 2.01.2001 г., в сила от 31.03.2001 г., доп., бр. 28 от 19.03.2002 г., изм., бр. 45 от 30.04.2002 г., бр. 119 от 27.12.2002 г., в сила от 1.01.2003 г., изм. и доп., бр. 69 от 5.08.2003 г., в сила от 27.10.2003 г.)

Чл. 21а.(Нов - ДВ, бр. 65 от 1995 г., отм., бр. 69 от 1999 г., нов, бр. 69 от 2003 г.)

(1) Общинският съвет може да избира обществен посредник.

(2) Общественият посредник съдейства за спазване правата и законните интереси на гражданите пред органите на местното самоуправление и местната администрация.

(3) Организацията и дейността на обществения посредник се уреждат с правилник, приет от общинския съвет.

(4) Общественият посредник се избира и освобождава с мнозинство 2/3 от общия брой на общинските съветници.

### **ЗАКЛЮЧИТЕЛНА РАЗПОРЕДБА**

към Закона за изменение и допълнение на Закона за местното самоуправление и местната администрация (ДВ, бр. 69 от 2003 г.)

§ 43. Законът влиза в сила от деня, следващ датата на произвеждане на местните избори през 2003 г.



## ПРИЛОЖЕНИЕ II

**АКТОВЕ И ИНИЦИАТИВИ НА СЪВЕТА НА ЕВРОПА**

Отчитайки изключителната важност на институцията омбудсман **Съветът на Европа** приема *Препоръка R (85)13* от 23.IX.1985 г. *относно институцията омбудсман* и *Резолюция (85) 8* от 23.IX.1985 г. *относно сътрудничеството между омбудсманите в държавите-членки и между тях и Съвета на Европа.*

До есента на 2003 г. са проведени седем кръгли маси, организирани от Съвета на Европа, на които е подчертана необходимостта от създаването на подобни институции в държавите, в които такива механизми все още не функционират. Създаден е механизъм за сътрудничество между омбудсманите на държавите-членки и между тях и Съвета на Европа.

**1. Резолюция за сътрудничеството между омбудсманите на държавите-членки и между тях и Съвета на Европа<sup>4</sup>**

(Резолюция (85) 8, приета от Комитета на министрите на Съвета на Европа на 23 септември 1985 г. на 388-та среща на заместник-министрите)

Комитетът на министрите, при условията на чл. 15.а от Статута на Съвета на Европа,

Припомняйки, че защитата и по-нататъшното утвърждаване на човешките права и основните свободи е една от принципните задачи, възложени на Съвета на Европа съгласно неговия Статут;

Вземайки под внимание, че работата и становищата на омбудсманите на държавите-членки съществено допринасят за защитата на личността във връзка с дейността на административните органи и по този начин предоставят една по-ефикасна защита на човешките права и основните свободи;

Вярвайки, че организирането на редовни конференции с омбудсманите на държавите-членки с участието на членове на съответните национални институции и органите на Съвета на Европа, занимаващи се с човешките права, би дало тласък за по-нататъшното утвърждаване на човешките права;

Имайки предвид необходимостта на омбудсманите от актуална информация за конкретните дейности на Съвета на Европа в областта на човешките права,

---

<sup>4</sup> Терминът омбудсмани в тази резолюция се отнася до омбудсманите, парламентарните пълномощници, посредниците и лицата, осъществяващи подобни функции.



Решу:

a. да организира в рамките на Съвета на Европа редовни конференции с участието на омбудсманите на държавите-членки за разглеждане и обмяна на становища и опит относно защитата на човешките права във връзка с дейността на административните органи;

b. да препоръча на Генералния секретар да предлага на представители на съответните национални институции и органите на Съвета на Европа, занимаващи се с човешките права, да участват в такива конференции с оглед улесняване обмяната на становища по въпроси от взаимен интерес;

c. да предложи на Генералния секретар да гарантира с всички допустими средства, че омбудсманите са информирани в достатъчна степен за практиката на органите по Европейската конвенция за човешките права и за други актуални материали, отнасящи се до защитата и утвърждаването на човешките права.

## **2. Препоръка<sup>5</sup> на Комитета на министрите до държавите-членки за институцията на омбудсмана<sup>6</sup>**

(Препоръка № R (85) 13, приета от Комитета на министрите на Съвета на Европа на 23 септември 1985 г. на 388-та среща на заместник-министрите)

Комитетът на министрите, при условията на чл. 15.б от Статута на Съвета на Европа,

Имайки предвид, че целта на Съвета на Европа е да постигне по-голямо единство между своите членове, и особено посредством защитата и по-нататъшното утвърждаване на човешките права и основните свободи;

Съобразявайки се с Препоръка № 757 (1975) на Асамблеята относно изводите от срещата на Комисията по правните въпроси на Асамблеята с омбудсманите и парламентарните комисари в държавите-членки на Съвета на Европа, проведена през април 1974 г.;

Съобразявайки се с Резолюция № 2 на Европейската конференция на министрите по човешките права относно ролята на Съвета на Европа за по-нататъшното утвърждаване на човешките права (Виена, 19-20 март 1985 г.);

Приветствайки забележителното развитие на институцията на омбудсмана през последните години на национално, регионално и местно равнище в държавите-членки на Съвета на Европа;

Взимайки под внимание, че предвид сложността на съвременната администрация, е желателно да бъдат допълнени стандартните процедури на съдебен контрол;

Припомняйки функциите на омбудсмана да разглежда, *inter alia*, индивидуални оплаквания, отнасящи се до грешки и грехи недостатъци от страна на административните органи с оглед засилване на защитата на личността в отношенията ѝ с тези органи;

Отчитайки, че посредством тези функции институцията омбудсман може, съобразно конкретното положение във всяка страна, да допринесе за засилване на парламентарния контрол;

Имайки предвид, освен това, че становищата на омбудсмана могат да се превърнат в основен фактор за развитието на общите принципи и правила,

<sup>5</sup> При приемането на тази препоръка представителят на Федерална република Германия в съответствие с член 10.2.с от Процедурните правила за срещите на заместник министрите запази правото неговото правителство да се съобрази или да не се съобрази с нея.

<sup>6</sup> Терминът *омбудсман* в тази препоръка се отнася до омбудсманите, парламентарните пълномощници, посредниците и лицата, осъществяващи подобни функции.

регулиращи функционирането на администрацията и дейността на държавните служители;

Препоръчва на правителствата на държавите-членки:

a. да разгледат възможността за създаване на омбудсман на национално, регионално и местно равнище или в отделни области на публичната администрация;

b. да разгледат възможността от оправомощаване на омбудсмана, в случай че това вече не е направено, да отделя специално внимание в рамките на общата си компетентност на случаите във връзка с човешките права, които са под негов контрол и, ако това не противоречи на националното законодателство, да провежда разследвания и да дава становища когато се разглеждат въпроси, свързани с човешките права;

c. да разгледат възможността за разширяване на правомощията на омбудсмана в други насоки, така че да се гарантира ефективното зачитане на човешките права и основните свободи при функционирането на администрацията.

### **3. Препоръка относно ролята на местните и регионални обществени посредници/омбудсмани за защита на правата на гражданите**

(Препоръка 61 (1999) на Конгреса на местните и регионални власти в Европа към Съвета на Европа, приета на 17 юни 1999 г.; извлечение от *Официален вестник* на Съвета на Европа, юни, 1999 г.)

Конгресът,

1. Като се позовава на основните текстове, приети от Комитета на министрите и по-конкретно:

2. Препоръка No. R (85) 13 относно институцията омбудсман;

3. Резолюция (85) 8 относно сътрудничеството между омбудсманите на държавите-членки и между тях и Съвета на Европа;

4. Препоръка No. R (97) 14 относно установяването на независими национални институции, отговорни за утвърждаването и защитата на човешките права;

5. Резолюция (97) 11 относно сътрудничеството между националните институции на държавите-членки, отговорни за утвърждаването и защитата на човешките права, и между тях и Съвета на Европа;

6. Като взема предвид Основна препоръка № 23 и параграф 72 от заключителния доклад на Комитета на висшите длъжностни лица;

7. Като отчита различните дейности на Съвета на Европа във връзка с Кръглите маси на европейските омбудсмани във Флоренция (7-8 ноември 1991 г.), Лисабон (16-17 юни 1994 г.), Лимасол (8-10 май 1996 г.) и Малта (октомври 1998 г.);

8. Във връзка с резултатите от конференцията “Улесняване на достъпа на гражданите до защита на техните права: омбудсманът на местно и регионално ниво” в Месина (Италия, 13-15 ноември 1997 г.);

9. Смята, че в отношенията между гражданите и държавните органи се появяват усложнения и затруднения, които могат да доведат до конфликти, а гражданите са в неизгодна позиция спрямо държавните органи;

10. Отчита, че нарастващата сложност на административните структури, пречките създадени от незадоволителните отношения между гражданите и длъжностните лица, и пречките, стоящи пред гражданите, когато се отнесат до административния съд са причина за нарастваща

загриженост от страна на сържавните органи и най-вече на органите на местното и регионалното управление;

11. Подчертава, че гражданите на Европа във все по-голяма степен губят интерес към управлението на обществените въпроси и се дистанцират от сържавните органи и услуги;

12. Смята, че повечето граждани на Европа желаят по-ефективно функциониране на сържавните органи, по-лесен и надежден достъп до административните процедури и съответстващи средства за удовлетворение;

13. Обръща внимание на факта, че съдебните институции в редица сържави са претоварени, което ги възпрепятства при установяването на лошо управление и налагането на ефективни наказания в случай на необходимост;

14. Твърди, че институцията омбудсман (на европейско, национално, регионално, областно и общинско ниво) спомага за укрепването на системите за защита на човешките права и за подобряването на отношенията между сържавните органи и гражданите;

15. Заявява желанието си да подкрепя и насърчава всички дейности, насочени към по-добра защита на гражданите и функциониране на сържавните органи;

16. Отчита, че няколко от сържавите-членки на Съвета на Европа вече са учредили омбудсмански служби и редица европейски общини и региони са назначили свои омбудсмани;

17. Смята, че в светлината на опита, придобит в тези сържави, дейността на омбудсмана, особено на местно и регионално ниво, спомага значително:

- да се избегнат дългите и скъпоструващи съдебни процедури и по този начин да се намали броя им и да се преодолеят разликите между гражданите и сържавните органи;
- да допринесе за справедливостта, зачитането на законите, правата на малцинствата и готовността за удовлетворяване на потребностите на гражданите;
- да се повиши прозрачността и ефективността на администрацията и качеството на обслужването, т.е. да се насърчи доброто управление.

18. Изразява съжаление, че в повечето сържави-членки на Съвета на Европа гражданите не са информирани в достатъчна степен за съществуването на тази институция или за възможността тя да бъде учредена;

19. Удовлетворява желанието на участниците в конференцията в Месина, особено на онези, в чиито държави все още не съществуват средства за защита на гражданите и които апелираха за създаване на институцията омбудсман в техните държави, особено на местно и регионално ниво;

20. И във връзка с ръководните принципи на институцията омбудсман, приети с Резолюция № 80 (1999);

Препоръчва:

I. Правителствата на държавите-членки, които все още нямат институция от този тип:

21. Да подкрепят създаването на омбудсмански служби на национално, общинско и регионално ниво и да гарантират способността на местните и регионални органи на управление за подобряване защитата на гражданите и малцинствата, спазване на законите, оптимизиране управлението на обществените въпроси и работата на управленските структури чрез съответните правни и финансови средства;

II. Правителствата на държавите-членки, които вече имат институция от този тип:

22. Да предприемат мерки за въвеждането ѝ на местно и регионално ниво и надлежно да информират гражданите за естеството на институцията и възможностите, които тя предлага.



## ПРИЛОЖЕНИЕ III

### ЕВРОПЕЙСКИ ОМБУДСМАН

Институцията на Европейския омбудсман е въведена с Маастрихтския договор, подписан през 1992 г., в сила от ноември 1993 г.<sup>7</sup> През 1995 г. Европейският парламент избира за първи Европейски омбудсман бившият омбудсман на Финландия Якоб Съодерман. От 1 април 2003 г. постът се заема от бившия омбудсман на Гърция проф. Никифорос Диамандурос.

Европейският омбудсман се избира от Европейския парламент и неговата основна функция е да извършва разследвания и да изготвя доклади относно случаи на неправилно осъществяване на функциите на институциите и органите на Европейския съюз с изключение на Съда на Европейските общности и Първоинстанционния съд, когато действат в качеството им на правораздавателни органи. Европейският омбудсман осъществява своята дейност както въз основа на подадени до него жалби, така и по собствена инициатива. Право на жалба до Европейския омбудсман има всеки гражданин на Европейския съюз, както и всяко физическо или юридическо лице с местопребиваване или седалище в държава-членка на Съюза.

През 2001 г. Европейският омбудсман подготвя проект за Кодекс за добро поведение на администрацията, който е одобрен с резолюция на Европейския парламент през септември същата година. Основната цел на кодекса е да изясни подробно какво означава на практика прокламираното в Хартата на Европейския съюз за основните права и свободи право на добро административно обслужване. Едновременно с одобряването на кодекса Европейският парламент приема и резолюция, с която задължава Европейския омбудсман да го прилага, когато разследва случаи на лошо администриране.

Европейският омбудсман осъществява дейността си въз основа на чл. 195<sup>8</sup> от Договора за създаване на Европейската общност (консолидирана редакция), Решение на Европейския парламент за правилата и общите условия, регулиращи изпълнението на задълженията на омбудсмана, прието през май 1994 г., и Решение на Европейския омбудсман за приемане на правила за прилагане на решението на Европейския парламент, прието през юли 2002 г. и в сила от 1 януари 2003 г.

По инициатива на Европейския омбудсман текстове, уреждащи дейността на институцията, са включени в проекта за Договор за създаване на Европейска

<sup>7</sup> Институцията е създадена посредством въвеждането съответно на чл. 20d в Договора за създаване на Европейската общност за възлища и стомана, чл. 138e (чл. 195 съгласно новата номерация, въведена с Договора от Амстердам) в Договора за създаване на Европейската общност и чл. 107d в Договора за създаване на Европейската общност за атомна енергия, както и на чл. 8d (Член 21 съгласно новата номерация) относно европейското гражданство в Договора за Европейския съюз.

<sup>8</sup> Чл. 138e по старата номерация.



конституция, приет с консенсус от Европейския конвент на 13 юни и 10 юли 2003 г. и предоставен на председателя на Европейския съвет. Проектът определя като основна функция на Европейския омбудсман да *“получава, разследва и представя доклади по жалби за случаи на лошо администриране в институциите и органите на Съюза”* и декларира изрично, че *“Европейският омбудсман е напълно независим при изпълнение на своите правомощия”*. Заедно с това проектът предвижда право на всеки гражданин на Съюза, както и на всяко физическо или юридическо лице, пребиваващо, съответно регистрирано в държава-членка, да подава жалби до Европейския омбудсман за случаи на лошо администриране в институциите и органите на Съюза, с изключение на Европейския съд и на Върховния съд във връзка с тяхната правораздавателна дейност.<sup>9</sup>

Настоящото приложение има за цел да предостави подробна информация за статуса, функциите и правомощията на Европейския омбудсман. В него са представени кратка справка за Европейския омбудсман, подготвена от самия Европейски омбудсман на езика на всички държави-членки и страни-кандидатки, основните нормативни актове, уреждащи дейността на институцията, както и преглед на разглежданите от институцията случаи от нейното създаване до днес.

---

<sup>9</sup> Проектът предвижда създаването на Съд на Европейския съюз (Court of Justice), който да се състои от Европейски съд (European Court of Justice), Върховен съд (High Court) и специализирани съдилища (Specialized courts).

---

## 1. Европейският омбудсман: Кратко представяне<sup>10</sup>

### Кой е той?

Европейски омбудсман е проф. Никифорос Диамандурос, бивш национален омбудсман на Гърция. Той бе избран от Европейския парламент и заема длъжността от 1 април 2003 г. Първият Европейски омбудсман е избран от Парламента през 1995 г.

### С какво се занимава той?

Европейският омбудсман разследва подадени жалби относно лошо управление в институциите и органите на ЕС. Такива институции са например Европейската комисия, Съветът на ЕС и Европейският парламент. Европейската агенция по околната среда и Европейската агенция за безопасност и здраве на работното място са примери за органите, които омбудсманът може да разследва. В рамките на неговата юрисдикция не влизат единствено Съдът на Европейските общности и Първоинстанционният съд, когато действат в качеството им на правораздавателни органи.

Омбудсманът обикновено прави разследвания на базата на жалби, но също така може да започне такова по своя собствена инициатива.

### С какво не се занимава той?

Европейският омбудсман не може да разследва жалби, отправени срещу държавни, регионални и местни органи на властта, дори и когато оплакванията са свързани с въпроси, отнасящи се до ЕС. Примери за такива органи на властта са правителствени служби, държавни агенции и местни съвети. Омбудсманът не е апелативен орган за решения, взети от страна на национални съдилища или омбудсмани. Той не може да разследва жалби, подадени срещу търговски предприятия или частни лица.

### С какви жалби се занимава?

Омбудсманът разследва случаи на лошо или неправилно управление. Много от жалбите, подадени към Европейския омбудсман, са във връзка с неспазване на сроковете от страна на администрацията, липса на прозрачност или отказ на достъп до информация. Някои жалби са свързани с работни взаимоотношения между Европейските институции и техните служители, набирането на персонал и провеждането на конкурси. Други са свързани с договорни взаимоотношения между Европейските институции и частни фирми.

---

<sup>10</sup> Справката е подготвена и предоставена на български език от службата на Европейския омбудсман.

## **Какво става, ако той не може да обработи жалбата?**

Ако омбудсманът не е в състояние да проучи жалбата – например, ако тя засяга държавни, регионални или местни органи на управление или не е във връзка с лошо управление – той ще направи всичко възможно, за да Ви упъти към друг орган, който би могъл да помогне. Това може да бъде национален или регионален омбудсман или комисия за петиции.

## **Кой може да подаде жалба и как?**

Всеки гражданин на страна-членка на ЕС или всяко физическо или юридическо лице с местопребиваване или седалище в страна-членка на ЕС, може да отправи жалба към омбудсмана по пощата, по e-mail или факс. Формулярът за жалбата може да се получи от офиса на омбудсмана или да бъде изтеглен от интернет-страницата на омбудсмана.

## **Какъв резултат може да се очаква?**

Омбудсманът може да информира съответната институция относно жалбата, за да може тя да разреши проблема. Ако по време на проучването случаят не е разрешен задоволително, омбудсманът ще опита да намери приятелско решение, на случая на лошо управление, което удовлетворява и ще заговори подалото жалба лице. Ако опитът за помирение се провали, омбудсманът може да даде препоръки за разрешаването на случая. Ако институцията не приеме неговите препоръки, той може да изготви специален доклад до Европейския парламент.

## **Къде мога да получа повече информация?**

Можете да получите брошура, съдържаща жалба-формуляр, на всички официални езици на ЕС в офиса на омбудсмана или от неговата интернет-страница. Годишният отчет на омбудсмана, също преведен на всички официални езици на ЕС, може да бъде получен от неговия офис или да се изтегли от неговата Интернет-страница. Интернет-страницата съдържа също и подробна и актуална информация относно дейността на омбудсмана. И накрая, омбудсманът прави официални посещения на всички страни-членки на ЕС. Това му позволява да представи своята работа директно на гражданите.

---

## Как мога да се свържа с Омбудсмана?

The European Ombudsman  
1 Avenue du President Robert Schuman  
B.P. 403  
FR - 67001 Strasbourg Cedex  
Tel: + 33 (0)3 88 17 23 13  
Fax: + 33 (0)3 88 17 90 62  
euro-ombudsman@europarl.eu.int  
<http://www.euro-ombudsman.eu.int>

## Кой гръз може да ми помогне?

Ако имате проблем с държавен, регионален или местен административен орган, моля посетете нашия адрес в интернет:

<http://www.euro-ombudsman.eu.int/home/en/links.htm>

където ще намерите подробности относно всички национални и регионални омбудсмани в ЕС и страните-кандидатки за членство в ЕС. Подробности за контакт с тях могат също да бъдат получени по телефона от офиса на омбудсмана.

## Можете ли да посочите примери?

- След отправена критика от страна на омбудсмана Европейската комисия се съгласи да покрие разходите по германско-шведски проект за градове-побратими. Комитетът за побратимяването на градовете бил получил устно уверение, че молбата му е била приета, но след това имал проблеми при осигуряването на средствата от страна на Комисията.
- Европейският парламент се съгласи да реабилитира няколко португалски служители, считано от датата на назначаването им, след като омбудсманът откри, че срещу тях е била извършена дискриминация. Други кандидати, които са спечелили същия конкурс като подалите жалбата, са били назначени на по-високо равнище.
- Стейтуоч, базирана във Великобритания група, наблюдаваща гражданските свободи в ЕС, получи документи от Съвета след намеса от страна на омбудсмана. Съветът бил отказал да предаде документите, но след това преосмислил първоначалното си решение в светлината на аргументите, представени от страна на Омбудсмана.

## **2. Правна рамка за създаването и дейността на Европейския омбудсман**

### **2.1. Договор за създаване на Европейската общност (извлечение)**

Член 8d

Всеки гражданин на Съюза има право да отправя петиции до Европейския парламент, в съответствие с чл. 138d.

Всеки гражданин на Съюза има право да се обръща към омбудсмана, чиято длъжност е създадена в съответствие с чл. 138е.

...

Член 138е<sup>11</sup>

1. Европейският парламент назначава омбудсман, който има право да получава от всеки гражданин на Съюза, от всяко физическо или юридическо лице, които имат местожителство, или седалище в държава-членка, жалби, отнасящи се до случаи на неправилно изпълнение на задълженията при осъществяване на функциите на институциите, или органите на Общността, с изключение на Съда на Европейските общности и Първоинстанционния съд, когато са действали в качеството им на правораздавателни органи. В съответствие със своите задължения омбудсманът осъществява разследвания, когато намира основания за това, било по своя собствена инициатива, било въз основа на жалби, адресирани до него пряко, или посредством член на Европейския парламент, освен ако изложените факти са били предмет на разглеждане пред съд. Когато омбудсманът установи, че е налице неправилно изпълнение на задълженията, той отнася случая до заинтересованата институция, която разполага със срок от три месеца, в рамките на който да го информира за своето становище. След това омбудсманът е длъжен да изпрати доклад до Европейския парламент и заинтересованата институция. На лицето, което е подало жалбата, се съобщава за резултата от осъщественото разследване. Омбудсманът е длъжен да внася в Европейския парламент ежегоден доклад относно резултатите от предприетите разследвания.

2. Омбудсманът се назначава след произвеждането на всеки един избор за Европейски парламент за срока на неговия мандат. Омбудсманът може да бъде назначаван и за последващи мандати.

Омбудсманът може да бъде освободен от Съда на Европейските общности по искане на Европейския парламент, ако той повече не отговаря на условията за заемането на тази длъжност или ако е извършил сериозно нарушение на своите задължения.

3. Омбудсманът е напълно независим при осъществяването на своите функции. При изпълнението на тези функции той няма право нито да търси,

---

<sup>11</sup> Съответства на член 20d от договора за създаване на Европейската общност за въглища и стомана и на член 107d от Договора за създаване на Европейската общност за атомна енергия.

---

нито да получава инструкции от когото и да било. Омбудсманът през време на своя мандат не може да упражнява каквато и да било друго професия, независимо дали е срещу заплащане или не.

4. Европейският парламент приема правилата и общите условия, регулиращи изпълнението на задълженията на омбудсмана, след като получи мнението на Комисията и с одобрението на Съвета, който се произнася с квалифицирано мнозинство.

## **2.2. Решение на Европейския парламент за правилата и общите условия, регулиращи изпълнението на задълженията на омбудсмана**

ЕВРОПЕЙСКИЯТ ПАРЛАМЕНТ,

Като взе предвид Договорите за създаване на Европейските общности и по-специално чл. 138e (4) от Договора за създаване на Европейската общност, чл. 20d (4) от Договора за създаване на Европейската общност за въглища и стомана и Чл. 107d (4) от Договора за създаване на Европейската общност за атомна енергия,

Като взе предвид мнението на Комисията,

Като взе предвид одобрението на Съвета,

Като се има предвид, че правилата и общите условия, регулиращи изпълнението на задълженията на омбудсмана, трябва да бъдат изготвени в съответствие с разпоредбите на Договорите за създаване на Европейските общности;

Като се има предвид, че условията, съобразно които може да бъде подадена жалба до омбудсмана, трябва да бъдат установени, също както и отношението между изпълнението на задълженията на омбудсмана и правните или административни производства;

Като се има предвид, че омбудсманът, който може да действа и по собствена инициатива, трябва да има достъп до цялата информация и всички средства, необходими за изпълнението на неговите задължения; като се има предвид, че в тази връзка институциите и органите на Общността са задължени да предоставят на омбудсмана всяка информация, която той поиска, освен ако има достатъчно основания за поверителност, без да се накърнява задължението на омбудсмана да не разгласява тази информация; като се има предвид, че органите на гържавите-членки са задължени да предоставят на омбудсмана всяка необходима информация, освен ако тази информация не представлява защитена от закон или подзаконов акт тайна или има разпоредби, забраняващи нейното разгласяване; като се има предвид, че ако омбудсманът установи, че не му се оказва поисканото съдействие, той информира Европейския парламент, който предприема съответните мерки;

Като се има предвид, че е необходимо създаването на процедури, които да се следват, ако разследванията на омбудсмана разкрият случаи на неправилно осъществяване на функциите; като се има предвид, че трябва да се създаде разпоредба и относно представянето на подробен доклад от страна на омбудсмана пред Европейския парламент в края на всяка годишна сесия;

Като се има предвид, че омбудсманът и неговият персонал са задължени да разглеждат като поверителна всяка информация, която са получили в процеса на изпълнение на своите задължения; като се има предвид, че омбудсманът все пак е задължен да информира компетентните органи за фактите, които той прецени, че могат да имат връзка с наказателното право и които са му станали известни в процеса на неговите разследвания;

Като се има предвид, че трябва да бъде създадена разпоредба относно възможността за сътрудничество между омбудсмана и подобните по вид органи в някои държави-членки, в съответствие с приложимото национално право;

Като се има предвид, че Европейският парламент е този, който назначава омбудсмана в началото и за срока на своя мандат, като го избира измежду лица, които са граждани на Съюза, и му предоставя всички необходими гаранции за независимост и компетентност;

Като се има предвид, че трябва да бъдат предвидени условия за прекратяване на задълженията на омбудсмана;

Като се има предвид, че омбудсманът трябва да изпълнява своите задължения при пълна независимост и да даде тържествено обещание за това пред Съда на европейските общности при встъпване в своите задължения; като се има предвид, че трябва да бъдат установени дейностите, несъвместими със задълженията на омбудсмана, както и неговите възнаграждения, привилегии и имунитет;

Като се има предвид, че трябва да бъдат създадени разпоредби относно длъжностните лица и служителите в секретариата на омбудсмана, който ще подпомага неговата дейност, и относно неговия бюджет; като се има предвид, че седалището на омбудсмана е това на Европейския парламент;

Като се има предвид, че омбудсманът е този, който трябва да приеме правила за приложението на това Решение; като се има предвид, че трябва да бъдат изготвени временни правила за първия омбудсман, който ще бъде назначен след влизане в сила на Договора за Европейския съюз,

## РЕШИ КАКТО СЛЕДВА:

### Член 1

1. Правилата и общите условия, регулиращи изпълнението на задълженията на омбудсмана, са такива, каквито са установени с това Решение, в съответствие с чл. 138е (4) от Договора за създаване на Европейската общност, чл. 20d (4) от Договора за създаване на Европейската общност за въглища и стомана и чл. 107d (4) от Договора за създаване на Европейската общност за атомна енергия.



2. Омбудсманът изпълнява задълженията си в съответствие с правомощията, предоставени на институциите и органите на Общността от Договорите.

3. Омбудсманът не може да участва в дела пред съд или да оспорва силата на съдебно решение.

## Член 2

1. В рамките на горепосочените договори и условията, посочени по-долу, омбудсманът съдейства за разкриването на случаи на неправилно осъществяване на функциите на институциите и органите на Общността, с изключение на Съда на европейските общности и Първоинстанционния съд, когато действат в качеството им на правораздавателни органи, и прави препоръки с оглед тяхното преустановяване. Никакво действие на друг орган или лице не може да бъде предмет на жалба до омбудсмана.

2. Всеки гражданин на Съюза и всяко физическо или юридическо лице с местопребиваване или седалище в държава-членка на Съюза може пряко или посредством член на Европейския парламент да отправи жалба до омбудсмана във връзка със случай на неправилно осъществяване на функциите на институциите или органите на Общността, с изключение на Съда на европейските общности и Първоинстанционния съд, когато действат в качеството им на правораздавателни органи. Омбудсманът информира заинтересованата институция или орган незабавно след получаване на жалбата.

3. Жалбата трябва да дава възможност за установяване на нейния подател и предмет. Подателят на жалбата може да поиска жалбата му да остане поверителна.

4. Жалба се подава в срок от две години от датата, на която фактите, на които тя се основава, са били узнати от подателя на жалбата, и трябва да се предхожда от съответните административни процедури пред заинтересованата институция или орган.

5. Омбудсманът може да посъветва подателя на жалбата да се обърне към друг орган.

6. Жалбите, подадени до омбудсмана, не оказват въздействие върху сроковете по съдебните и административни производства.

7. Когато омбудсманът, поради наличието на висящи или приключили правни производства относно изложените факти, трябва да обяви жалбата за недопустима или да прекрати разглеждането ѝ, резултатите от извършеното до този момент разследване се съхраняват, без да се осъществяват по-нататъшни действия.

8. До омбудсмана не може да бъде подавана жалба относно работните взаимоотношения между институциите и органите на Общността и техните длъжностни лица или други служители, освен ако всички възможности за подаване на искания и жалби по вътрешен административен ред и по-специално производствата по член 90 (1) и (2) от Правилата за персонала са били изчерпани от заинтересованото лице и сроковете за отговор на така сезирания орган са изтекли.

9. Омбудсманът информира възможно най-бързо подателя на жалбата за предприетите по нея действия.

### Член 3

1. Омбудсманът провежда разследвания по своя инициатива или вследствие на жалба, когато прецени, че е необходимо да бъде изяснен случай на предполагаемо неправилно осъществяване на функциите на институциите и органите на Общността. Той информира за тези действия заинтересованата институция или орган, които могат да му представят допълнителни обяснения.

2. Институциите и органите на Общността са задължени да предоставят на омбудсмана всяка информация, която той е поискал от тях, и да му предоставят достъп до съответната документация. Те могат да откажат само ако са налице съществени основания за поверителност.

Те предоставят достъп до документи, произхождащи от държава-членка и обявени от нея за поверителни със закон или подзаконов акт, само ако тя е гала преварително съгласието си.

Те предоставят достъп до групи документи, произхождащи от държава-членка, след уведомяването ѝ. И в двата случая в съответствие с чл. 4 омбудсманът не може да разгласява съдържанието на тези документи.

Длъжностните лица и другите служители на институциите и органите на Общността са длъжни да дават обяснения по искане на омбудсмана; те правят това от името на и в съответствие с указанията на тяхната администрация, като продължават да бъдат задължени да пазят професионална тайна.

3. Органите на държавите-членки са задължени да предоставят на омбудсмана, когато той поиска това, посредством Постоянните представителства на държавите-членки в Европейските общности, всяка информация, която може да бъде от полза за изясняване на случаите на неправилно осъществяване на функциите на институциите или органите на Общността, освен ако тази информация представлява защитена от закон или подзаконов акт тайна или има разпоредби, забраняващи нейното разгласяване. Въпреки това в последния случай съответната държава-членка може да разреши на омбудсмана да получи тази информация, която той се задължава да не разгласява.

4. Ако поисканото съдействие не бъде оказано, омбудсманът информира Европейския парламент, който приема съответни мерки.

5. Доколкото е възможно омбудсманът се стреми към съвместно решение със заинтересованата институция или орган за отстраняване на случая на неправилно осъществяване на функциите и удовлетворяване на жалбата.

6. Ако омбудсманът установи, че е имало неправилно осъществяване на функциите, той информира заинтересованата институция или орган, като прави препоръки, когато това е целесъобразно. Така информираната институция или орган изпращат на омбудсмана подробно мнение в срок от три месеца.

7. След това омбудсманът изпраща доклад до Европейския парламент и до заинтересованата институция или орган. В този доклад той може да прави

препоръки. Омбудсманът информира подателя на жалбата за резултатите от разследванията, за мнението, изразено от заинтересованата институция или орган, и за препоръките, направени от омбудсмана.

8. В края на всяка годишна сесия омбудсманът представя на Европейския парламент доклад за резултатите от неговите разследвания.

#### Член 4

1. Омбудсманът и неговият персонал, спрямо които се прилагат чл. 214 от Договора за създаване на Европейската общност, чл. 47 (2) от Договора за създаване на Европейската общност за въглища и стомана и чл. 194 от Договора за създаване на Европейската общност за атомна енергия, са задължени да не разгласяват информацията или документите, които са получили в процеса на техните разследвания. Те са задължени също да разглеждат като поверителна всяка информация, която може да навреди на подателя на жалбата или друго засегнато лице, без да се накърнява параграф 2.

2. Ако в процеса на неговите разследвания той узнае факти, за които прецени, че могат да имат връзка с наказателното право, омбудсманът незабавно уведомява компетентните национални органи посредством постоянните представителства на държавите-членки в Европейските общности и, ако е целесъобразно, институцията на Общността, която има правомощия спрямо засегнатото длъжностно лице или служител, и може да приложи втория параграф на чл. 18 от Протокола за привилегиите и имунитетите на Европейските общности. Омбудсманът може също да информира заинтересованата институция или орган на Общността за фактите, поставящи под съмнение поведението на член на техния персонал от дисциплинарна гледна точка.

#### Член 5

Дотолкова, доколкото това може да бъде от полза за повишаване на ефективността на неговите разследвания и за по-добра защита на правата и интересите на лицата, които подават жалби до него, омбудсманът може да си сътрудничи с подобни по вид органи, създадени в някои държави-членки, като се съобразява с приложимото национално право. Омбудсманът не може да иска по този ред представяне на документи, до които не би имал достъп съгласно чл.3.

#### Член 6

1. Омбудсманът се назначава от Европейския парламент след провеждането на всеки едни избор за Европейски парламент за срока на парламентарния мандат. Той може да бъде назначаван и за последващи мандати.

2. Омбудсманът се избира измежду лица, които са граждани на Европейския съюз, имат пълни граждански и политически права, дават всички гаранции за независимост и отговарят на условията, предвидени за заемане на най-висшата съдебна длъжност в тяхната държава, или имат призната компетентност и опит, за да поемат задълженията на омбудсман.

#### Член 7

1. Омбудсманът прекратява изпълнението на задълженията си при изтичане на неговия мандат или при подаване на оставка или освобождаване.

2. Освен в случаите на освобождаване омбудсманът остава на длъжността докато бъде назначен негов приемник.

3. В случай на ранно прекратяване на задълженията приемник се назначава в срок от три месеца от освобождаването на длъжността за остатъка от парламентарния мандат.

#### Член 8

Омбудсман, който повече не отговаря на условията, предвидени за изпълнение на неговите задължения, или е виновен в извършването на сериозно нарушение на тези задължения, може да бъде освободен от Съда на европейските общности по искане на Европейския парламент.

#### Член 9

1. Омбудсманът изпълнява своите задължения при пълна независимост в общ интерес на Общностите и гражданите на Съюза. При изпълнение на своите задължения той не може да търси, нито да получава инструкции от което и да е правителство или друг орган. Той трябва да се въздържа от всяко действие, несъвместимо с характера на неговите задължения.

2. Когато встъпва в задълженията си, омбудсманът дава тържествено обещание пред Съда на европейските общности да изпълнява своите задължения напълно независимо и безпристрастно и през време на и след приключване на мандата си да се съобразява с произтичащите от него задължения, и по специално със задължението за достойно поведение и въздържане от приемане на определени длъжности или облаги след преустановяване заемането на длъжността.

#### Член 10

1. През време на мандата си омбудсманът не може да бъде ангажиран с други политически или административни задължения или друга дейност, независимо дали е платена или не.

2. Омбудсманът има същия ранг по отношение на възнаграждение, хонорари и пенсия, както съдия в Съда на европейските общности.

3. Членове 12 до 15 и чл. 18 от Протокола за привилегиите и имунитетите на Европейските общности се прилага за омбудсмана и за длъжностните лица и служителите в неговия секретариат.

#### Член 11

1. Омбудсманът се подпомага от секретариат, главният секретар на който се назначава от него.

2. Длъжностните лица и служителите в секретариата на омбудсмана се подчиняват на правилата и разпоредбите, приложими към длъжностните лица и

другите служители на Европейските общности. Техният брой се определя всяка година като част от бюджетния процес<sup>12</sup>.

3. Служителите на Европейските общности и на държавите-членки, назначени в секретариата на омбудсмана, се подчиняват на интересите на службата, като им се гарантира автоматично възстановяване на служба в институцията, в която са работили.

#### Член 12

Бюджетът на омбудсмана е приложение към част I (Парламент) от общия бюджет на Европейските общности.

#### Член 13

Седалището на омбудсмана е това на Европейския парламент.<sup>13</sup>

#### Член 14

Омбудсманът приема правила за приложението на това Решение.

#### Член 15

Първият омбудсман, назначен след влизане в сила на Договора за Европейския съюз, се назначава за остатъка от парламентарния мандат.

#### Член 16

Европейският парламент предвижда разпоредба в своя бюджет за персонала и материалната база, необходими на първия омбудсман за изпълнение на неговите задължения, незабавно след като той бъде назначен.

#### Член 17

Това Решение се публикува в Официалния вестник на Европейските общности. То влиза в сила от датата на публикуването му.

Страсбург, 9 март 1994

---

<sup>12</sup> Съвместно становище на трите институции трябва да установи ръководните принципи за определяне на числеността на персонала, назначаван от омбудсмана, и статуса на персонала като временен или въз основа на договор с този, извършващ разследванията.

<sup>13</sup> Виж решение, взето по взаимно съгласие между представителите на правителствата на държавите-членки за разполагането на седалищата на институциите и на някои органи на Европейските общности (О) No. С 341, 23.12.1992, р.1).

### 2.3. Решение на Европейския омбудсман за приемане на правила за прилагане на решението на Европейския парламент

(В сила от 1 януари 2003 г.)

ЕВРОПЕЙСКИЯТ ОМБУДСМАН,

Като взе предвид:

(1) Чл. 21 и чл. 195 от Договора за създаване на Европейската общност и чл. 107d от Договора за създаване на Европейската общност за атомна енергия;

(2) Чл. 41 и чл. 43 от Хартата за основните права на Европейския Съюз;

(3) Чл. 14 от Решението на Европейския парламент за правилата и общите условия, регулиращи изпълнението на задълженията на омбудсмана;

Като отчете опита от функционирането на службата на омбудсмана и прецени, че е желателно да се заменят правилата, приети на 16 октомври 1997 г.

ПРИЕ СЛЕДНИТЕ ПРАВИЛА ЗА ПРИЛАГАНЕ НА РЕШЕНИЕТО НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ:

Член 1

Дефиниции

В тези правила,

*a.* "заинтересовани институции" означава институции или органи на общността, които са обект на жалба или на разследване по собствена инициатива;

*b.* "статут" означава правилата и общите условия, регулиращи изпълнението на задълженията на омбудсмана.

Член 2

Получаване на жалби

2.1. Жалбите се идентифицират, регистрират и номерират при получаването им.

2.2. На гражданите се изпраща съобщение за получаването на жалбата, в което се посочва нейният регистрационен номер и името на служителя, който ще се занимава със случая.

2.3. Петиция, препратена на омбудсмана от Европейския парламент със съгласието на подателя, се разглежда като жалба.

2.4. В отделни случаи със съгласието на подателя омбудсманът може да препрати жалбата до Европейския парламент, за да бъде разгледана като петиция.

2.5. В отделни случаи със съгласието на подателя омбудсманът може да препрати жалбата до друг компетентен орган.

### Член 3

#### Допустимост на жалбите

3.1. На базата на критериите, посочени в Договора и Статута, омбудсманът определя дали жалбата е в неговата компетентност и ако е така - дали е допустима; той може да иска от гражданина да предостави допълнителна информация или документи, преди да се произнесе.

3.2. Ако жалбата е извън неговата компетентност или е недопустима, омбудсманът приключва делото по тази жалба. Той информира гражданина за своето решение и за мотивите за него. Омбудсманът може да посъветва гражданина да се обърне към друг орган.

### Член 4

#### Разследвания по допустимите жалби

4.1. Омбудсманът решава дали има достатъчно основания за извършването на разследване по допустима жалба.

4.2. Ако не намери достатъчно основание за извършване на разследване, омбудсманът приключва делото по жалбата и информира гражданина.

4.3. Ако омбудсманът намери достатъчно основания за извършването на разследване, той уведомява гражданина и заинтересованата институция. Той изпраща копие от жалбата на заинтересованата институция и я поканва да даде мнение в определен срок, който не е повече от три месеца. Поканата до заинтересованата институция може да бъде по отделни страни или въпроси на жалбата, по които трябва да бъде дадено мнението.

4.4. Омбудсманът изпраща на гражданина мнението на заинтересованата институция. Гражданинът има възможност да представи на омбудсмана своите бележки в определен срок, който не е повече от един месец.

4.5. След като разгледа мнението и бележките по мнението, представени от гражданина, омбудсманът може да приключи делото с мотивирано решение или да продължи разследването. Той информира гражданина и заинтересованата институция за решението.

### Член 5

#### Правомощия при разследването

5.1. В съответствие с условията, посочени в Статута, омбудсманът може да изисква от институциите и органите на Общността и от органите на държавите-членки да му предоставят в разумен срок информация или документи за целите на разследването.

5.2. Омбудсманът може да направи проверка на делото на заинтересованите институции на Общността, за да потвърди точността и изчерпателността на нейните отговори. Омбудсманът може да направи копие на всички или само на конкретни документи по делото. Омбудсманът информира гражданина за направената проверка.

5.3. Омбудсманът може да изисква от длъжностни лица или други служители в институциите и органите на Общността да представят доказателства в съответствие с условията, посочени в Статута.

5.4. Омбудсманът може да изисква от институциите и органите на Общността да му създадат условия да проведе разследването на място.

5.5. Омбудсманът може да възлага извършването на проучвания и експертни доклади, каквито смята за необходими за успеха на разследването.

#### Член 6

##### Доброволно разрешаване

6.1. Ако омбудсманът разкрие лошо управление, той сътрудничи, доколкото е възможно, на заинтересованата институция в търсене на доброволно разрешение за неговото отстраняване и за удовлетворяване на гражданина.

6.2. Ако омбудсманът прецени, че това сътрудничество е било успешно, той приключва делото с мотивирано решение. Той информира за решението гражданина и заинтересованата институция.

6.3. Ако омбудсманът прецени, че доброволно разрешение е невъзможно или че търсенето на доброволно разрешение е било неуспешно, той приключва делото с мотивирано решение, което може да съдържа критични бележки, или изготвя доклад с препоръки.

#### Член 7

##### Критични бележки

7.1. Омбудсманът прави критични бележки, ако установи:

a. че вече е невъзможно заинтересованата институция да отстрани случая на лошо управление, и

b. случаят на лошо управление не е широко разпространен.

7.2. Когато омбудсманът приключи делото с критични бележки, той информира гражданина за това.

#### Член 8

##### Доклади и препоръки

8.1. Омбудсманът изготвя доклад с препоръки до заинтересованата институция или орган, ако установи

a. че е възможно заинтересованата институция да отстрани случая на лошо управление, или

b. че случаят на лошо управление е широко разпространен.

8.2. Омбудсманът изпраща копие от доклада и препоръките си на заинтересованата институция и на гражданина.

8.3. Заинтересованата институция изпраща на омбудсмана подробно мнение в срок от три месеца. Подробното мнение може да съдържа съгласие с решението на омбудсмана и описание на мерките, предприети за изпълнение на препоръките.

8.4. Ако омбудсманът прецени, че подробното мнение не е задоволително, той изготвя специален доклад до Европейския парламент във връзка със случая на лошо управление. Докладът може да съдържа препоръки. Омбудсманът изпраща копие от доклада на заинтересованите институции и на гражданина.



## Член 9

### Разследвания по собствена инициатива

9.1. Омбудсманът може да вземе решение за предприемане на разследване по собствена инициатива.

9.2. Правомощията на омбудсмана при провеждане на разследване по собствена инициатива са същите, както при разследванията, започнати въз основа на жалба.

9.3. Процедурите, които се следват при разследванията, започнати въз основа на жалба, се прилагат аналогично при разследване по собствена инициатива.

## Член 10

### Процедурни правила

10.1. По искане на гражданина омбудсманът определя жалбата за поверителна. Ако прецени, че е необходимо да се защитят интересите на подателя на жалбата или на трето лице, омбудсманът може да определи жалбата за поверителна по собствена инициатива.

10.2. Ако прецени, че е целесъобразно, омбудсманът може да предприеме мерки за приоритетно разглеждане на съответната жалба.

10.3. Ако има започнати правни процедури по случай, разследван от омбудсмана, той приключва разследването. Резултатите от проведеното до този момент разследване се съхраняват, но повече действия не се предприемат.

10.4. Омбудсманът информира съответните национални органи, а ако е необходимо и институция или орган на Общността, за наказателноправни проблеми, които е установил по време на разследването. Омбудсманът може да информира институция или орган на Общността и за фактите, които според него са основание за дисциплинарна отговорност.

## Член 11

### Доклади пред Европейския парламент

11.1. Омбудсманът представя пред Европейския парламент годишен доклад за своята дейност като цяло, който включва резултатите от неговите разследвания.

11.2. Освен специалните доклади, изготвяни в съответствие с чл. 8.4., омбудсманът може да изготвя други специални доклади до Европейския парламент, ако прецени за необходимо с оглед изпълнението на задълженията си съгласно Договора и Статута.

11.3. Годишният и специалните доклади на омбудсмана могат да съдържат такива препоръки, каквито той прецени за необходимо с оглед изпълнението на задълженията си съгласно Договора и Статута.

## Член 12

Сътрудничество с националните омбудсмани и други подобни органи в държавите-членки

Омбудсманът може да работи в сътрудничество с омбудсманите и другите подобни органи на държавите-членки с оглед повишаване

ефективността на неговите разследвания и на тези, осъществявани от омбудсманите и другите подобни органи на държавите-членки, и осигуряване на ефективна закрила на правата и интересите, определени от законодателството на Европейския съюз и Общностното право.

#### Член 13

Право на гражданите да разглеждат делото по жалбата си

13.1. Гражданите имат право да разглеждат делото по жалбата си, както е описано в чл. 13.3.

13.2. Гражданинът може да се възползва от правото си да разгледа делото веднага. Той може да поиска от омбудсмана да му предостави копие на цялото дело, или на отделни документи от него.

13.3. Когато омбудсманът преглежда делото на заинтересованата институция или взема показанията на свидетел в съответствие с чл. 5.2. и чл. 5.3., гражданинът не получава достъп до който и да било от поверителните документи или поверителната информация, получена в резултат на проверка или свидетелски показания.

#### Член 14

Обществен достъп до документите, намиращи се при омбудсмана

14.1. Общественият достъп до непубликуваните документи, намиращи се при омбудсмана, подлежи на същите условия и ограничения като тези в Регламент 1049/2001<sup>14</sup> относно обществения достъп до документи на Европейския парламент, Европейския съвет и Европейската Комисия и чл. 14.2. от тези правила.

14.2. Когато омбудсманът преглежда делото на заинтересованата институция или взема показанията на свидетел в съответствие с чл. 5.2. и чл. 5.3., не се предвижда обществен достъп до който и да било от поверителните документи или поверителната информация, получена в резултат на проверка или свидетелски показания.

14.3. За достъп до документи се изготвя писмено искане (чрез писмо, факс или електронна поща), в което документът е описан достатъчно точно и може да бъде идентифициран.

14.4. Искането за достъп до следните документи се удовлетворява автоматично, освен във връзка с жалбите, определени като поверителни по чл. 10.1.:

- a. общият регистър на неповерителните жалби;
- b. жалбите и документите, добавени към тях от гражданите;
- c. мненията и подробните мнения на заинтересованите институции и бележките, направени от гражданина;
- d. решенията на омбудсмана за приключване на делото;
- e. докладите и препоръките по чл. 8.

<sup>14</sup> Регламент (ЕО) No 1049/2001 на Европейския парламент и на Съвета от 30 май 2001 г. относно обществения достъп до документи на Европейския парламент, Европейския съвет и Европейската Комисия (ОJ L 145, 31.5.2001 стр. 43).

14.5. Достъпът се осигурява на място или чрез предоставяне на копие. Омбудсманът може да определи разумни такси за предоставянето на копия от документите. Начинът на определянето на всяка такса се обяснява.

14.6. Достъпът до документите по чл. 14.4. се осигурява в кратък срок. Решенията относно искане за обществен достъп до други документи се взимат в срок от 15 работни дни след постъпване на искането.

14.7. Ако искането за достъп до определен документ бъде отхвърлено изцяло или отчасти, отказът се мотивира.

## Член 15

### Език

15.1. Жалбата може да бъде подадена до омбудсмана на всеки от официалните езици на Съюза. Омбудсманът не е длъжен да разглежда жалби, подадени на друг език.

15.2. Процедурите, осъществявани от омбудсмана, се извършват на един от официалните езици на Съюза, а в случай на подадена жалба – на официалния език, на който тя е написана.

15.3. Омбудсманът определя кои документи трябва да бъдат съставени на езика, на който се осъществява процедурата.

15.4. Кореспонденцията с органите на държавите-членки се осъществява на официалния език на съответната държава.

15.5. Годишният доклад, специалните доклади и при възможност другите документи, публикувани от омбудсмана, се изготвят на всички официални езици.

## Член 16

### Публикуване на докладите

16.1. Европейският омбудсман публикува в "Официален вестник" на ЕО съобщения за приемането на годишните и специалните доклади, като обявява начина за достъп до пълния текст на докладите за онези, които се интересуват от тях.

16.2. Всички доклади или резюмета на решенията на омбудсмана във връзка с поверителни жалби се публикуват по начин, който не позволява да бъде разкрита самоличността на гражданите.

## Член 17

### Влизане в сила

17.1. Правилата за прилагане на решението на Европейския парламент, приети на 16 октомври 1997 г. се отменят.

17.2. Това решение влиза в сила на 1 януари 2003 г.

17.3. Председателят на Европейския парламент ще бъде информиран за приемането на това решение. Съобщение с тази информация ще бъде публикувано и в "Официален вестник" на ЕО.

Изготвено в Страсбург, 8 юли 2002 г.

Якоб Съодерман

---

## ОСНОВНА ЛИТЕРАТУРА

1. Гражданите и местната администрация. Наръчник на общественя посредник (омбудсман). Център за социални практики и Сдружение "Подкрепа за местни инициативи", С., 1998.
2. Друмева, Е., Конституционно право. С., 1999.
3. Законодателно проучване Институцията омбудсман в Европейския съюз. Програма "Студенти на стаж към Парламента", С., 2001.
4. Законодателно проучване Институцията омбудсман в страни извън Европейския съюз. Програма "Студенти на стаж към Парламента", С., 2002.
5. Йорданова, М. Законопроектът за гражданския защитник. В: сп. "Общество и право", № 9/2002.
6. Лазаров, К. Административно право, С., 2000.
7. Обществен посредник в България. Първите три години. Център за социални практики, С., 2000.
8. Славова, М. Омбудсманът - българската перспектива. Предложения de lege ferenda, С., 2002.
9. Проект на договор за приемане на Конституция за Европа. Университетско издателство "Св. Климент Охридски", С., 2004.
10. European Ombudsman Liaison Letters, 2002-2003.
11. European Ombudsmen Newsletter, 2003-2004.
12. European Ombudsman Annual Reports, 2001; 2002; 2003.
13. Bengt Wieslander. The Parliamentary Ombudsman in Sweden. Sondertalje, Second Revised Edition, 1999.
14. Gottehrer, Dean M. and Hostina, Michael. Essential Characteristics of a Classical Ombudsman, 1998.

## ИЗДАНИЯ НА ЦЕНТЪРА ЗА ИЗСЛЕДВАНЕ НА ДЕМОКРАЦИЯТА И КОАЛИЦИЯ 2000: АНОТИРАНА БИБЛИОГРАФИЯ

### 1. *Чисто бъдеще. План за действие срещу корупцията. С., 1998.*

В изданието е приложен доклад на работна група при Центъра за изследване на демокрацията "Възможности за създаване на институцията омбудсман в Република България" (с. 139-155).

### 2. *Институцията омбудсман – концепция и законопроект за България, чуждо законодателство. С., 2000.*

Сборникът включва концепцията за законодателна уредба на възможностите за създаване на тази институция в България и проекта за Закон за народния защитник и гражданските посредници, разработени от експерти към Правната програма на Центъра. Той запознава обществеността със същността и значението на тези институции, като предлага кратък преглед на тяхното развитие в различни държави и задълбочен анализ на условията за създаването им у нас. Наред с това в него са включени актовете за учредяването и правомощията на Европейския омбудсман, както и нормативната уредба (извлечения от съответните конституции, закони и други нормативни актове) на институцията омбудсман в Австрия, Аржентина, Гърция, Испания, Канада, Коста Рика, Литва, Република Македония, Обединеното кралство Великобритания и Северна Ирландия, Полша, Румъния, Унгария и Швеция.

### 3. *Граждански защитник и местни граждански посредници: концепция и законопроект. С., 2002.*

В изданието са представени концепция и предложение за законопроект за въвеждане на институцията граждански защитник и местни граждански посредници в България. Те са резултат от продължителна проучвателна работа на Правната програма на Центъра за изследване на демокрацията, извършена в периода 1998-2002 г. и в най-голяма степен отразяват мненията и препоръките, отправени при многобройните публични обсъждания, срещи и консултации с български и чуждестранни експерти, политици, представители на държавни институции и неправителствени организации. Материалите в изданието са публикувани на български и английски език.

### 4. *Европейските стандарти и институцията омбудсман в югоизточна Европа. С., 2002 (съвместно с Фондация "Фридрих Еберт").*

В изданието е представено обобщение на дискусията от проведената на 6-8 юни 2002 г. в София Международна конференция на тема "Европейските

стандарт и институцията омбудсман в Югоизточна Европа". В конференцията взеха участие омбудсмани и представители на институцията от Швеция, Белгия, Гърция, Албания, Босна и Херцеговина, Македония, Сърбия, Черна гора, Хърватия и Косово, както и експерти и представители на институции и организации от България, ангажирани активно в процеса на въвеждане на институцията омбудсман в страната. Материалите в изданието са публикувани на български и английски език.

5. *Институцията омбудсман в Европа и България. С., 2003.*

Изданието представя правната рамка за институцията омбудсман в България, дава съвременен преглед на общото и специфичното в опита на отделните европейски страни, на инициативите и актовете на Съвета на Европа, отнасящи се до създаването в държавите-членки на омбудсман на национално, регионално и местно равнище, до сътрудничеството между омбудсманите на държавите-членки и между тях и Съвета на Европа, съдържа информация за правната основа и дейността на Европейския омбудсман като механизъм за защита на човешките права в рамките на Европейския съюз. То съдържа и обобщен преглед на законодателната уредба и състоянието на институцията в България на английски език.

6. *Корупция и антикорупция. С., 2003.*

В изданието са включени три студии по проблемите на омбудсмана:

- "Институцията омбудсман" (с. 325-337)
- "Възможностите на институцията омбудсман за предотвратяване и противодействие на корупцията в органите за сигурност" (с. 472-475)
- "Пълномощникът на германския Бундестаг по въпросите на отбраната – помощен орган към парламента за упражняване на контрол върху въоръжените сили" (с. 476-483)

7. *Антикорупция. С., 2003.*

В учебното помагало "Антикорупция" е включена студията "Институции от типа на омбудсмана – механизъм за външен контрол върху администрацията и ограничаване на корупцията" (с. 79-86).

8. *Местни обществени посредници в България. С., 2004.*

В публикацията е представен опитът от установяването на институции от типа на омбудсмана на местно ниво в България в периода 1998 – 2003 г., както и първите стъпки в процеса на избор и въвеждане на обществени посредници от началото на 2004 г. в съответствие с чл. 21а от Закона за местното самоуправление и местната администрация. В нея се предлагат редица препоръки за създаване на допълнителни правно-регулативни и институционални

механизми за успешното изграждане и развитие на националния омбудсман и на местните обществени посредници. Приложени са документи на местни омбудсмани, действали експериментално в посочения период, на избраните през 2004 г. обществени посредници, както и проект за Правилник за организацията и дейността на обществения посредник и примерни стъпки "Как да институционализираме обществен посредник".

9. *Информационна мрежа Омбудсман* ([www.anticorruption.bg/ombudsman](http://www.anticorruption.bg/ombudsman))

Информационната мрежа има три основни функции: да съдейства за повишаване на информираността на обществото в областта на защитата на човешките права, да събира актуална информация по тази тема и да разпространява събраната информация сред гражданите, организацията и държавната администрация. Създадената база данни има за цел да предостави на експертите, политиците, държавните служители и гражданите възможността да използват най-добрите европейски практики в своята дейност. Едновременно с това тя предлага и връзки към други информационни ресурси, каквито са например съществуващите бази данни на Европейския омбудсман и на омбудсманите в други държави, чуждо законодателство, международни актове и документи в областта на човешките права и др.