

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.