

УВОД

България, макар и почти последна от европейските страни, вече има основание да излъчи свой представител в европейското "семејство" на омбудсманите, след като на 8 май 2003 г. Народното събрание гласува *Закон за омбудсмана*. С приемането му приключва един продължителен период на проучвателна работа на съществуващите модели и практики в европейските държави и на дългогодишни, заслужаващи признание усилия на гражданското общество в партньорство с отделни представители на държавни институции и академични кръгове за популяризиране на предимствата на институциите от типа на омбудсмана и формулиране на добре обосновани предложения, съобразени с българския контекст и потребности. Същевременно се поставя началото на още по-трудния процес на установяване и утвърждаване на една нова институция, която ще бъде изправена пред много предизвикателства, произтичащи от обективната социална, институционална и правна среда на прехода, от конституционноправните ограничения и законодателните несъвършенства.

От началото на прехода към демокрация в България бяха предприети редица стъпки към утвърждаване на правната държавност и автономно, активно гражданско общество като неин фундамент. Този процес обаче не гарантира автоматично и достатъчно ефективно ненакърнимостта на правата на човека, поради което неизбежно се налага търсенето и въвеждането на нови механизми – правни, институционални, регулационни. Проблемът се състои не само в осигуряването на автономна от държавата частна сфера, а в много по-голяма степен и в осигуряването на средства за противодействие срещу всяка държавна намеса, която накърнява автономността на личността или обществото, за възстановяване на накърнени права и свободи и за създаване на атмосфера за тяхното зачитане, както и за навременно противодействие на проявите на корупция и последиците от тях. В условията на неукрепналата българска демокрация този проблем не може да бъде решаван успешно само посредством съществуващите гаранции и механизми на защита. Въвеждането на институции от типа на омбудсмана на национално и местно равнище би било допълнителна гаранция срещу административен произвол и за свободно упражняване на човешките права. Наред с това, изграждането на ефективни институции за гарантиране на правата на човека продължава да бъде един от основните критерии за предстоящото членство в Европейския съюз.

За пръв път въвеждането на институцията омбудсман се поставя на дискусия в самото начало на демократичните промени в България – при разработването на новата *Конституция*, приета през 1991 г. В два от общо педнадесет представени конституционни проекта се предвижда установяване на национален омбудсман като конституционен орган. Тези идеи не получават развитие и подкрепа поради липсата на традиция и недостатъчното познаване на съществуващите практики.

Впоследствие инициативата за създаване на институция (омбудсман или граждански/обществен защитник), която да контролира и наблюдава администрацията, включително в случаите на корупция, беше подета в началото на 1998 г. от Центъра за изследване на демокрацията. Създадена бе работна група, която след анализ на съществуващата законодателна уредба и на опита от действието на институцията в редица класически и нови демокрации, разработи концепция и законопроект за България. В работата по изготвянето на концепцията и законопроекта участваха специалисти по конституционно право, практикуващи юристи, представители на държавни институции и общини, медии и неправителствени организации. Първоначалната идея, основните принципи и положения за възможното бъдещо правно регулиране на институцията омбудсман в България, отговаряща на текущите нужди, обществените нагласи и политическите и конституционните условия в страната бяха отразени в подготвения през 1998 г. доклад *“Възможности за установяване на институцията омбудсман в България”*. Препоръките в доклада бяха включени в *Плана за действие срещу корупцията в България*, основен документ на антикорупционната инициатива *Коалиция 2000* (www.anticorruption.bg). На основата на подробна концепция за въвеждането на институцията омбудсман бе разработен *Законопроект за народния защитник*, предвиждащ създаването на институция омбудсман, която съчетава характеристиките на класическия модел на омбудсман от скандинавски тип, вариантите, прилагани в други европейски страни, и виждания за възможните специфики на институцията в българските условия. В резултат на опита на неправителствени инициативи за установяване на местни посредници и граждански наблюдатели в отделни общини на страната към първоначалния вариант на законопроекта беше разработена нова част, регламентираща институцията *местен граждански посредник*.

По време на изготвянето на концепцията и първоначалния вариант на законопроекта в периода 1998 – 2000 г. бяха проведени редица срещи, консултации и публични обсъждания, включително съвместно с парламентарни комисии, български и чуждестранни експерти. В този период, когато все още не бе назряла ситуация, благоприятна за изменение на *Конституцията*, бе избран подходът за въвеждане на институцията с обикновен закон, при всички известни недостатъци, които съпътстват този подход. Опора за това бе потърсена в опита на страни, които са тръгнали първоначално по този път и впоследствие достигат до конституционализиране на институцията. Подготвеният *Законопроект за омбудсмана* беше внесен от група депутати в 38-то НС, но не беше разгледан.

Междувременно експертите на Центъра за изследване на демокрацията продължиха работата си по усъвършенстване на законопроекта. Полезни мнения, коментари и препоръки бяха предоставени на работната група от парламентарните омбудсмани на Швеция Клаес Еклунд и Керстин Андре, проф. Антонио Ровира, тогава първи заместник на народния защитник на Испания, гръцкия национален омбудсман проф. Никифорос Диамандурос (от 1 април 2003 г. – Европейски омбудсман), федералните омбудсмани на Белгия д-р Херман Вутс и Пиер-Ив Монет и други. Повечето от отправените бележки бяха взети предвид и отразени в последния вариант на *Законопроекта за гражданския защитник*.

и местните граждански посредници, който беше изпратен до председателя на 39-то Народно събрание, до Комисията по правата на човека и вероизповеданията и до министъра на правосъдието и беше широко представен за обсъждане на форуми на местно, национално и международно равнище, но не беше внесен за разглеждане в парламента. Правителството не се възползва от възможността да упражни правото си на законодателна инициатива и да се ангажира пряко с въвеждането на институцията омбудсман, въпреки основополагащата ѝ роля за утвърждаването на правова държава.

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

Приемането на *Закона за омбудсмана* е отговор, макар и позакъснял, на необходимостта от нов механизъм, който не дублира функциите на съществуващите в страната правозащитни, контролни и правоохранителни механизми, а може да действа паралелно с тях, да допълва тяхната дейност, да иницира пряко или индиректно тяхната намеса, а в определени случаи – и да бъде тяхна алтернатива.

Независимо че при гласуването на закона беше отхвърлен първоначално предвиденият общ текст, даващ възможност на общинските съвети да избират местни обществени посредници (омбудсмани), в редица общини (София, Велико Търново, Разград, Завет, Лозница и други) е натрупан успешен опит от действието на подобни институции, създадени главно по инициатива на гражданското общество на основата на сътрудничество с органите на местно самоуправление. Дейността им е насочена към улесняване достъпа на гражданите до предлаганите обществени услуги и към ограничаване на нерегламентираният контакти между гражданите и служителите на общината при осъществяване на техните задължения.

Същевременно под натиска на гражданското общество и в резултат на установеното публично-частно партньорство, в приетия на 18 юли 2003 г. *Закон за изменение и допълнение на Закона за местното самоуправление и местната администрация*, на общинските съвети се дава възможност да избират обществен посредник – институция от типа на омбудсмана на местно равнище, и да приемат правилник за организацията и дейността му. С тази, макар и оскъдна законодателна уредба, бе направена първата стъпка към

създаване на правна основа за закрепване на дейността на съществуващите общински посредници и за установяване на нови институции по места.

Дългогодишните усилия на Центъра за изследване на демокрацията в сътрудничество с други неправителствени организации и с представители на държавни институции, на органите за местно самоуправление, вкл. и Националното сдружение на общините в Република България, допринесе в много голяма степен за постигането на този положителен резултат.

Това издание е четвъртата по ред самостоятелна публикация на Центъра за изследване на демокрацията, посветена на институцията омбудсман, от 2000 г. досега¹. В предишните публикации на вниманието на българските политици и граждани беше предоставена информация и анализ на чуждия опит в сферата на законодателното регулиране и успешното функциониране на институцията омбудсман, предложения на концепция и законопроект за България и техни усъвършенствани варианти, както и дискуссионните моменти и трудностите при изграждането и утвърждаването на институциите в страните от региона.

Настоящата публикация има характер на наръчник, който запознава българските граждани и представителите на органите на държавната власт и местното самоуправление с наскоро приетото законодателство, дава осъвременен 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, представя правната основа и дейността на Европейския омбудсман като механизъм за защита на човешките права в рамките на Европейския съюз. При подготовката му са използвани обширна библиография, както и разработки на работната група на Центъра за изследване на демокрацията, материали от международни, национални, регионални и други форуми по проблемите на омбудсмана, както и такива, получени от омбудсмани, действащи в редица европейски страни, актове на Европейския съюз, на Европейския омбудсман и на Съвета на Европа, публично достъпна информация от Интернет и други.

Наръчникът цели да подпомогне процеса на установяване и утвърждаване на институцията омбудсман в България, да улесни лицата, които ще търсят защита на своите права пред бъдещия омбудсман или подобни на него институции на местно равнище, да допринесе за усъвършенстване на правната рамка за дейността на омбудсмана, включително да му бъде придаден конституционен ранг с произтичащите от това положителни последици.

Септември 2003 г.

Мария Йорданова,
Директор на Правната програма
на Центъра за изследване на демокрацията

¹ В процес на подготовка е и в началото на 2004 г. предстои да бъде отпечатана самостоятелна брошура, в която ще бъде отделено специално внимание на развиващата се в последните години в страната практика на създаване и действие на институции от типа на омбудсмана в рамките на отделни общини.