



**ГРАЖДАНСКИ ЗАЩИТНИК  
И МЕСТНИ ГРАЖДАНСКИ  
ПОСРЕДНИЦИ:  
КОНЦЕПЦИЯ И  
ЗАКОНОПРОЕКТ**

**ГРАЖДАНСКИ ЗАЩИТНИК  
И МЕСТНИ ГРАЖДАНСКИ ПОСРЕДНИЦИ:  
КОНЦЕПЦИЯ И ЗАКОНОПРОЕКТ**

Център за изследване на демокрацията  
София 2002

В настоящото издание са представени концепция и предложение за законопроект за въвеждане на институцията граждански защитник и местни граждански посредници в България. Те са резултат на 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.



Това издание е осъществено с финансовата подкрепа на Фондация „Отворено общество“ - София.

Център за изследване на демокрацията  
Ул. „Лазар Станев“ №1, София 1113  
Тел. (359 2) 971 3000, факс (359 2) 971 2233  
e-mail: [csd@online.bg](mailto:csd@online.bg)  
[www.csd.bg](http://www.csd.bg)

## СЪДЪРЖАНИЕ

ВЪЗМОЖНОСТИ ЗА СЪЗДАВАНЕ НА ИНСТИТУЦИЯТА ОМБУДСМАН В БЪЛГАРИЯ.....	5
ЗАКОНОПРОЕКТ ЗА ГРАЖДАНСКИЯ ЗАЩИТНИК И МЕСТНИТЕ ГРАЖДАНСКИ ПОСРЕДНИЦИ .....	17



# ВЪЗМОЖНОСТИ ЗА СЪЗДАВАНЕ НА ИНСТИТУЦИЯТА ОМБУДСМАН В БЪЛГАРИЯ

Настоящата концепция относно възможностите за създаване на институцията омбудсман в България\* има за цел да даде тласък на една по-широка и задълбочена дискусия, която в крайна сметка да доведе до най-рационалното и подходящото за българските условия решение.

## А. Граждански защитник

Виждането в полза на въвеждане на институцията граждански защитник (омбудсман) в България е съобразено преди всичко със съществуващите в страната потребности и обществени нагласи, политически и конституционноправни реалности. То се основава също така и на сравнителното изследване и осмисляне на чуждия опит. Макар че най-добрият вариант за създаването в България на такава институция, разполагаща с необходимия авторитет и предпоставки за ефективност, би бил чрез конституционноправното ѝ закрепване, се налага мнението, че на настоящия етап една процедура по изменение на Конституцията би означавала изключително голям разход на време и усилия за дебати върху една все още недостатъчно позната в страната фигура и липсваща традиция. Предвид на това, предложението е институцията да бъде създадена със специален закон. В подкрепа на това становище са следните аргументи:

- Създаването на омбудсман в европейските страни, както показва досегашната практика, става или чрез закон или по конституционен път, като няма пречка (примерът с Полша) една институция, създадена със специален закон, впоследствие да се конституционализира;
- Институцията омбудсман според предлаганото виждане не е орган с властнически компетенции и с нейното въвеждане няма да се засегне принципът на разделение на властите, поради което не е наложително, съгласно основните начала на българската Конституция (чл. 1, ал. 2), да бъде предвидена в нея;

---

\* Концепцията е разработена през 1998 г. и доразвивана до настоящия момент от експертна група на Центъра за изследване на демокрацията, включваща специалисти по конституционно право, практикуващи юристи, представители на държавни институции и общини, медии, неправителствени организации. На основата на тази концепция бе разработен законопроект - обсъждан многократно и публично, съвместно с членове на парламентарни комисии, български и чуждестранни експерти, включително омбудсманите на Швеция, Испания, Гърция и др. На основата на проведените обсъждания, направените препоръки и коментари законопроектът беше преработван и усъвършенстван в продължение на последните две години. Усъвършенстваният вариант на проекта за Закон за гражданския защитник и местните граждански посредници е оценен положително от европейския, гръцкия, белгийския, бившия испански и други омбудсмани, от експерти на Съвета на Европа. ([www.csd.bg](http://www.csd.bg))

- Основните принципи на специалния закон за въвеждане на омбудсман имат опора в основните конституционни принципи и начала - правата на личността, нейното достойнство и сигурност, въздигнати във върховен принцип (Преамбюла), 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.

Бъдещият закон следва да бъде съобразен както с Конституцията, така и с действащото законодателство, за да се осигури максимално широко и ефективно легално поле за възложената ѝ дейност.

Предлаганият вариант на законопроект предвижда въвеждане на институция с работно наименование граждански защитник и се основава на класическия модел на омбудсман от скандинавски тип, обогатен с нововъведения от съвременните му варианти, осъществени в европейските страни, както и с виждания за необходими и възможни специфики на институцията в българските условия.

## **1. Основно предназначение, сфера и предмет на дейност.**

Създаването на институцията граждански защитник цели създаването на нов вид гаранция за спазването на основните права и свободи на гражданите и техните организации, наред със съществуващите механизми за защита: традиционните парламентарни механизми (и преди всичко парламентарните комисии), конституционното правосъдие, съдебния и административния контрол, медиите, неправителствените организации на гражданите. Замисълът за формирането на тази нова институция дава отговор на неизбежния въпрос за причините, които я налагат, за съотношението и разграничението ѝ със съществуващите механизми.

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 частните лица - физически и юридически. Съществуващите механизми не винаги 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 тяхната дейност, да инициира пряко или индиректно тяхната намеса, а в определени случаи - и да бъде тяхна алтернатива.

Основното предназначение на институцията граждански защитник ще бъде 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 причинени щети, както и за създаване на условия за безпрепятствено и ефикасно осъществяване на правата и свободите. Гражданският защитник ще изпълнява своето основно предназначение, като наблюдава управлението на обществените процеси и следи за дейността на органите на публичната власт.

Основното предназначение предопределя предмета и сферата на действие на институцията. Най-общо сферата на действие се очертава от пресечните точки на държавата и гражданското общество. В предмета на дейност попадат всички онези случаи, в които са нарушени границите между публично и частно, 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 следва да се изключат определени институции и отношения между публичната и частната сфера:

- На първо място това са висшите държавни органи - Народното събрание, президентът, Конституционният съд и Висшият съдебен съвет. 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. Конституционноправният принцип за независимост на съдебната власт налага изключването на органа, който я формира.

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

## 2. Статус

### *Личностна институция*

Независимо от наименованието, което може да се приеме - омбудсман, парламентарен пълномощник, комисар за граждански права, народен адвокат, граждански защитник, посредник и т. н., това е винаги личностна институция. Както показва чуждата практика, броят на лицата, осъществяващи функцията, може да бъде различен с възможно разпределение на функциите между тях по различни критерии - например с общи или специални компетенции, сфера на дейност на национално и/или местно равнище и т. н.

За България, в етапа на създаване и утвърждаване на институцията, би било удачно това да е едно лице, което отговаря на определени задължителни изисквания - българско гражданство, пълна политическа необвързаност, високи професионални постижения, навършена определена възраст и съответна горна възрастова граница, 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. Желателно е това да е лице, което разполага с доверието на широки обществени кръгове и има качества, които ще му позволят да спечели и да разширява това доверие - висок граждански морал, ангажираност с идеите на хуманизма, демокрацията и справедливостта.

### *Парламентарна институция*

Успешното изпълнение на задачите, които стоят пред институцията 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

на омбудсман. Логично е и в България, като парламентарна република, изборът да се осъществява пряко от парламента, в съответствие с неговото правомощие да избира ръководителите на институции, определени със закон (чл. 84, т. 8, Конституция на РБ).

Във връзка с парламентарния произход на гражданския защитник се предвижда 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. Този ефект ще 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, се предвижда 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 български граждани - 20 000.

Правителството (съответно министър-председателят) не е сред кръга на конституционните органи, разполагащи с право на предложение за граждански защитник, тъй като в условията на парламентарното 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 окончателния избор.

Посоченият вариант за издигане на кандидатури за граждански защитник би помогнал да се смекчи политизирането на парламентарния дебат и на самия избор, както и да се избегне превръщането на една парламентарна по замисъл институция в правителствена. Същевременно с него се цели създаването на условия за издигане на конкурентоспособни кандидатури, за селективност и алтернативност на избора, за рекрутиране на по-добрата кандидатура.

### ***Избор и мандат***

Изборът на граждански защитник от Народното събрание следва да е пряк и доколкото в действащата Конституция няма друга възможност - с обикновено мнозинство. Ако институцията се утвърди и оправдае надеждите, които ѝ се възлагат, би могло да се мисли за конституционни промени, включително и за въвеждане на квалифицирано мнозинство за избора, респ. за отзоваването на гражданския защитник. Защото на колкото по-широк консенсус между парламентарно представените общественно-политически сили се опира тази институция, толкова по-големи са гаранциите за независимостта ѝ от отделни институции или кръгове, за доверието към нея и за ефективното изпълнение на възложените ѝ функции.

Гражданският защитник следва да има определен мандат - 5 години, който с оглед на гарантиране на неговата независимост, е асинхронен, т. е. не съвпада с този на избиращия го орган. Броят на мандатите е ограничен до два.

За демократичния характер на институцията и като гаранция за добросъвестното осъществяване в пълен обем на предвидените ѝ правомощия се предвижда възможност за отзоваване на гражданския защитник при несправяне със задълженията му, по реда, по който той се избира.

Предвидени са други основания за предсрочно прекратяване на правомощията на гражданския защитник извън случая на отзоваване по аналогичен начин с тези за прекратяване на депутатския мандат, изброени в чл. 72, ал. 1 от Конституцията, а именно: подаване на оставка, влизане в сила на присъда за умишлено престъпление от общ характер, смърт или настъпване на недееспособност. При освобождаване на гражданския защитник от длъжност поради изтичане на срока, за който е избран, той продължава да изпълнява правомощията си до встъпване в длъжност на следващия граждански защитник.

### ***Независимост и имунитет***

При осъществяване на своите основни функции гражданският защитник следва да се подчинява само на Конституцията, законите, международните договори и споразумения и да се ръководи от собствената си съвест и морал. За тази цел е необходимо законодателно да се гарантират неговата автономност при изпълнение на възложените му функции и пълната му независимост от каквито и да са органи и указания.

Едно от условията за гарантиране на независимостта на институцията е на лицето, което я олицетворява, да бъде предоставен имунитет, като на народен представител.

### ***Бюджет и организация на дейността. Административна служба на гражданския защитник***

Бюджетът на институцията следва да се определя от Народното събрание или като част от бюджета на самото Народно събрание, или като самостоятелна част от държавния бюджет. Във всички случаи органите на изпълнителната власт - Министерския съвет и Министерство на финансите, не бива да имат компетентности в процеса на съставяне, изпълнение и отчитане на бюджета на гражданския защитник. Предложението е въпросът да се реши по начин, сходен със самостоятелността на бюджета на съдебната власт<sup>1</sup>. Решението трябва да дава възможност за осъществяване

на основните функции на гражданския защитник, да не го поставя в каквато и да е зависимост от други фактори. Няма място за опасения от злоупотреби, тъй като дейността на гражданския защитник е публична по всяко време, а годишният му отчет пред Парламента ще включва и раздел за направените разходи.

В разработения законопроект се предвижда в своята дейност гражданският защитник да се подпомага от секретари и административна служба, да приема вътрешни правила за работа на своята канцелария, да назначава и уволнява служителите в нея, да определя правомощията и възнагражденията им. Предлага се неговото възнаграждение да се приравни на възнаграждението на съдия от Конституционния съд. Възприето е на служителите в административната служба да се придаде статут на държавни служители.

### **3. Правомощия, основни принципи и процедури в осъществяване на дейността на гражданския защитник**

Гражданският защитник трябва да разполага с определени правомощия, за да може успешно да осъществява основното си предназначение и задачите, които са му възложени. Тези правомощия до голяма степен се предопределят от ситуирането му извън системата на органите на държавна власт, от посредническата му роля между държавата и обществото като пазител и гарант на частни права и свободи.

#### ***Правомощия***

Най-общо правомощията на гражданския защитник са:

- да разглежда молби, отправени до него в каквато и да е форма от частни лица - граждани и юридически лица, независимо дали са местни или чуждестранни, както и лица без гражданство;
- да извършва разследване и да прави проверки, когато е сезиран с конкретен случай;
- да отправя предложения и препоръки до всички наблюдавани институции, осъществяващи публична власт или функция, за зачитане на правата и свободите, за отстраняване на последиците от накърняване на определени права и свободи, както и на причините, довели до това;

---

<sup>1</sup> вж. Решение N18 от 16.XII.1993 г. по конст. дело N19/93 на Конституционния съд на Р България, „Държавен вестник“, бр.1/94.

- да посредничи между институциите, осъществяващи публична власт и засегнатите лица за преодоляване на допуснатите посегателства върху частни права и свободи, да примирява техните позиции;
- да иска и да получава навременна, пълна и точна информация от всички наблюдавани от него институции;
- да има и пряк достъп до наблюдаваните институции, включително да присъства на техни заседания, обсъждания и други форуми;
- да изразява мнения и да ги прави публично достояние по случаите, с които е сезиран, или по въпроси, по които прави обобщения и изводи по своя преценка;
- да уведомява органите на прокуратурата, когато в резултат на своите наблюдения и проверки установи, че има данни за извършено престъпление;
- да подготвя и внася ежегодно в Народното събрание доклад;
- да подготвя и специални отчети, ако това се налага, както и да информира парламента инцидентно за особено тежки случаи на незачитане и накърняване на права.

Необходимо е да се има предвид, че правото на гражданския защитник на информация и на достъп до съответната документация и институции е във връзка с извършваните от него проверки и естествено на това право кореспондира задължението на наблюдаваните институции да предоставят исканата информация и да осигуряват желания достъп. Никой да не може под претекст за държавна, служебна или търговска тайна, да възпрепятства дейността на гражданския защитник. Книжата на гражданския защитник, както и кореспонденцията между него и лицата, които се обръщат към него с оплаквания и сигнали, са неприкосновени. Същевременно той е длъжен да пази и да не разгласява тайни, станали му известни или поверени му при, или по повод на, осъществяване на неговите правомощия.

Във връзка с очертаното отграничаване на сферата на дейност на гражданския защитник следва да се обърне още веднъж внимание на това, че той не може да прави предложения, препоръки и да изказва мнения по същество относно актовете, нито да се намесва по какъвто и да е начин в работата на органите на съдебната власт при осъществяваните от тях правораздавателни функции. Той няма право на законодателна инициатива, нито право да сезира Конституционния съд.

При осъществяване на своите правомощия гражданският защитник може да си сътрудничи със сродни институции в други държави.

### ***Основни принципи в дейността на гражданския защитник***

В своята дейност гражданският защитник следва да се ръководи от принципи, предопределени от възприетото виждане за неговото правно положение, мястото му извън системата на органите на държавна власт и от кръга на предоставените му правомощия. При формулирането им следва изрично да се подчертае, че гражданският защитник е преди всичко изразител и защитник на обществените нагласи и настроения по повод на осъществяването на публичната власт и функции. Във връзка с това неговите правомощия не се конкурират с правомощията на конституционните органи. Гражданският защитник не разполага с техните средства за въздействие и принуда. Той не осъществява защита в юридически смисъл, нито контрол за законосъобразност и целесъобразност. Неговите механизми за въздействие са непосредствено в сферата на морала, авторитета и публичността. Те се подчиняват на няколко основни принципа:

- принцип за преценка дали всички наблюдавани институции осъществяват своята дейност в съответствие с изискванията за справедливо и ефективно управление;
- принцип за преценка какви действия да предприеме, като се ръководи от изискванията на правовата държава, собствената си съвест и разбиране за справедливост;
- принцип за партийно-политическа и институционална независимост при осъществяване на неговите правомощия.

### ***Оплаквания и сигнали. Процедура.***

Гражданският защитник трябва да осъществява своите правомощия по изключително облекчени и неформални процедури. Във връзка с това не се предвижда никаква специална форма и не се изискват задължителни реквизити на оплакванията и сигналите, отправяни до гражданския защитник. Единственото изискване трябва да бъде те да съдържат информация за подателя, нарушението и нарушителя.

Наред със свободната писмена форма следва да се допусне и устно отправяне на молби, при условие че те са протоколирани по начин, по който е безспорна идентификацията на подателя. Възприемането на този подход ще направи институцията на гражданския защитник лесно достъпна и открита за всички, чиито права са накърнени, при това независимо от всякакви други процедури и пътища за защита, които могат да се предприемат или извършват паралелно. За това би допринесло и обстоятелството, че подаването на оплаквания и сигнали, както и цялата процедура по разглеждането им са безплатни за подателя.

За да се предотврати затрупването на институцията с искания,

удовлетворяването на които излиза извън кръга на правомощията и (което може да се очаква предвид на бавните и скъпи процедури за защита в страната, наличието на множество неразрешени съдебни спорове, заплетени правни казуси и т. н.), в законопроекта категорично е записано, че гражданският защитник не може да води дела от името на лицата, които го сезират, не може да ги представява пред съд или друга институция (т. е. че не осъществява защита в тесен правен смисъл). Той не може да сезира Конституционния съд (но може да се обръща към органите, които могат да го сезират) и няма законодателна инициатива. Наред с това се предлага въвеждане на „давност“ за случаите, за които лицата се обръщат към гражданския защитник - например последният да е обвързан с разглеждането само на такива, извършени една или най-много две години преди датата на подаване на оплакването или сигнала, а за останалите, да има право на преценка.

След постъпване на оплакване или сигнал по някой от гореописаните начини гражданският защитник следва в определен срок да отговори на подателя дали приема сигнала или не, без да е необходимо да мотивира отговора си. Независимо от това какъв е и в каква форма е, отговорът трябва да е задължителен! Няма забрана за повторно или последващо сезиране, ако молбата не е приета. Гражданският защитник трябва да има право на преценка относно приемливостта на жалбата или сигнала не само към момента на постъпването им, но и впоследствие - във всеки един момент в хода на проверката.

При приемане на оплакването или сигнала в рамките на правомощията си, гражданският защитник, подпомаган от своите секретари и административна служба, следва да предприеме необходимите действия за събиране на информация, вкл. проверки на документи, пряко наблюдение на дейността на съответните институции, анкети и др. В случай че констатира извършването на действия или бездействия, с които са накърнени правата и свободите на подателя или се възпрепятства тяхното осъществяване (а когато действа по своя инициатива и стига до изводи и обобщения за права и свободи на частни лица изобщо), той може да отправя своите препоръки и предложения до съответните институции. За институциите, до които се отправят препоръки и предложения, се предвижда задължение в определен срок да заявят дали приемат или не отправените препоръки и предложения, както и да уведомят гражданския защитник за мерките, които са предприели или възнамеряват да предприемат и кога.

## ***Годишен доклад пред Народното събрание***

Предвижда се докладът да се представя на Парламента до 31 март на следващата година. Той трябва да съдържа задължително най-малко следните части:

- информация за разрешените случаи;
- информация за случаите, в които намесата на гражданския защитник е била неуспешна и причините за това;
- обща информация за подадените молби, по които проверките не са приключили;
- информация за отправените предложения и препоръки, взети или не предвид;
- информация за дейността на местните граждански посредници;
- отчет за разходите.

Предвижда се резюме на доклада да се публикува в „Държавен вестник“, а целият текст да е на разположение на всички, които се интересуват, в службата на гражданския защитник. Докладът има изключително важна роля за публичността на действията на гражданския защитник, но и на всички онези институции, които не зачитат, инцидентно или системно накърняват права на частни лица, които вземат или не вземат предвид препоръките на гражданския защитник, които го информират или не за взетите мерки. Информацията за успешно разрешените случаи може да служи и като модел за уреждане на сходни случаи.

Възможно и полезно би било гражданският защитник в рамките на своите компетенции и бюджет да издава бюлетин, в който периодично да се огласява информация за неговата дейност, както и за дейността на сродни институции в други страни.

## **Б. Местни граждански посредници**

В отделна глава е уредена възможността общинските съвети да избират местен граждански посредник, по отношение на който се прилагат съответно общите правила за избор, основните правомощия и принципи в дейността на гражданския защитник. Във връзка със спецификата на институцията, действаща на общинско ниво, са предвидени и специални правила.

### ***Първо, по отношение на избора:***

- за местен граждански посредник може да бъде избран български гражданин, навършил 35 години;
- предложения за избор на местен граждански посредник могат да



правят гражданският защитник, както и не по-малко от 10% от пълнолетните граждани с постоянен адрес на територията на общината, като общинският съвет създава временна комисия, състояща се от общински съветници, представители на организации с нестопанска цел и изявени граждани, която обсъжда предложенията и предлага на общинския съвет трите най-подходящи кандидатури;

- местният граждански посредник се избира, съответно отзовава, с мнозинство 2/3 от присъстващите общински съветници

***Второ, по отношение на финансирането:***

- разходите във връзка с дейността на местния граждански посредник се осигуряват от общинския бюджет и /или бюджета на гражданския защитник;
- не се допуска финансиране от анонимни източници.

***Трето, относно статута*** - местният граждански посредник има статут на държавен служител, но не се ползва от имунитет.

***Четвърто, по отношение на взаимоотношенията между местния граждански посредник и гражданския защитник:***

- местният граждански посредник работи в сътрудничество и под методическото ръководство на гражданския защитник;
- гражданският защитник може да възлага на местния граждански посредник извършването на проверки и вземането на мерки по разглежданите от него случаи.

Годишният доклад на местния граждански посредник се представя на гражданския защитник и се внася за обсъждане в общинския съвет до 31 януари на следващата година

Общинският съвет изпраща решението си по доклада, представен от местния граждански посредник, на гражданския защитник.

Законопроектът, разработен от експерти на Центъра за изследване на демокрацията, се основава на очакването, че въвеждането на институцията граждански защитник и местните граждански посредници ще окаже положително влияние не само за разрешаване на индивидуални случаи. Наред с това успешното развитие на тези институции би могло да ги превърне във важен фактор за еволюцията на общите принципи и правилата, ръководещи функционирането на администрацията и поведението на държавните служители. От своя страна резултатната и качествена работа на гражданския защитник и местните граждански посредници би повишила техния авторитет, те биха спечелили доверието и уважението на обществото.

# ЗАКОН ЗА ГРАЖДАНСКИЯ ЗАЩИТНИК И МЕСТНИТЕ ГРАЖДАНСКИ ПОСРЕДНИЦИ

## Глава първа Общи положения

**Чл. 1.** Този закон урежда организацията, правомощията и дейността на гражданския защитник и местните граждански посредници.

**Чл. 2.** Гражданският защитник и местните граждански посредници гарантират зачитането на правата и свободите на гражданите и правата на юридическите лица и неформалните организации, като предлагат на централната администрация, администрацията на съдебната власт, органите на местно самоуправление и на органите и лицата, които предоставят обществени услуги или извършват друга дейност за трайно задоволяване на обществени потребности, вземането на мерки:

1. за преустановяване на накърняването на права;
2. за възстановяване на причинените щети;
3. за създаване на условия за безпрепятствено и ефикасно осъществяване на правата и свободите.

## Глава втора Избор, условия и мандат на гражданския защитник

**Чл. 3.** За граждански защитник се избира български гражданин, навършил 40 години, но не по-възрастен от 65 години, с висше образование и познания в областта на националното и международното право, с високи морални качества и привързаност към идеите на хуманизма и демокрацията.

**Чл. 4. (1)** Гражданският защитник се избира от Народното събрание за срок от 5 години.

**(2)** Едно лице може да бъде избрано за граждански защитник не повече от два пъти.

**Чл. 5. (1)** През време на мандата си гражданският защитник не може да заема държавна служба, не може да получава възнаграждения срещу труд освен от преподавателска дейност и научни публикации, нито да изпълнява друга обществена функция.

(2) Той не може да членува в политическа партия или синдикална организация.

(3) След изтичане на мандата му, гражданският защитник има право да се върне на предишната си работа, освен ако за това съществуват законови пречки.

**Чл. 6. (1)** Предложение за избор на граждански защитник могат да правят: президентът, председателят на Конституционния съд, Висшият съдебен съвет, както и двадесет хиляди пълнолетни български граждани.

(2) Предложението трябва да бъде внесено в Народното събрание най-късно 6 месеца преди изтичането на мандата на действащия граждански защитник. Когато мандатът на гражданския защитник е прекратен предсрочно, предложението трябва да бъде внесено в Народното събрание в шестмесечен срок от прекратяването на мандата.

**Чл. 7.** Народното събрание избира гражданския защитник с обикновено мнозинство.

**Чл. 8.** Изборът се провежда не по-късно от три месеца преди изтичането на мандата на действащия граждански защитник, едновременно за всички кандидатури, с еднократно тайно гласуване.

**Чл. 9. (1)** Ако никой от предложените кандидати не бъде избран, не по-късно от един месец преди изтичането на мандата на действащия граждански защитник се провежда повторно гласуване при условията на чл. 8.

(2) Ако никой от кандидатите не събере необходимото мнозинство, за избран се счита този кандидат, който е събрал най-много гласове при повторното гласуване.

**Чл. 10.** При встъпването си в длъжност гражданският защитник полага следната клетва: „Заклевам се в името на Република България да спазвам Конституцията и законите на страната и във всичките си действия да се ръководя от интересите на народа. Заклех се.“

**Чл. 11. (1)** Гражданският защитник се освобождава от длъжност поради:

1. оставка;
2. изтичане на срока, за който е избран;
3. смърт или настъпване на недееспособност;
4. отзоваване при несправяне със задълженията му;
5. осъждане с влязла в сила присъда за умишлено престъпление от общ характер.

(2) При освобождаване на гражданския защитник от длъжност по ал. 1, т.2 той продължава да изпълнява правомощията си до встъпване в длъжност на следващия граждански защитник.

**Чл. 12. (1)** Гражданският защитник може да бъде отзован поради несправяне със задълженията му по предложение на някой от органите или лицата, които имат право да правят предложение за избор.

(2) Решението за отзоваване се взема с обикновено мнозинство с еднократно, тайно гласуване след изслушване на гражданския защитник. Времето за изслушване не може да бъде ограничавано.

### **Глава трета**

#### **Основни принципи в дейността на гражданския защитник. Независимост и имунитет**

**Чл. 13.** При осъществяване на функциите си гражданският защитник се подчинява само на Конституцията, законите, международните договори и споразумения, които са в сила за Република България, и се ръководи от личната си съвест и морал.

**Чл. 14.** В своята дейност гражданският защитник се ръководи от следните принципи:

1. оценка по вътрешно убеждение дали институциите, осъществяващи публична власт, и органите и лицата, които предоставят обществени услуги или извършват друга дейност за трайно задоволяване на обществени потребности, работят в съответствие с изискванията за справедливо и добро управление;

2. определяне на мерките за въздействие в съответствие с принципите на правовата държава и справедливостта;

3. партийно-политическа и институционална независимост.

**Чл. 15.** Гражданският защитник се ползва с имунитета на народен представител.

**Чл. 16.** Гражданският защитник получава възнаграждение, равно на възнаграждението на съдия от Конституционния съд.

### **Глава четвърта**

#### **Правомощия на гражданския защитник**

**Чл. 17.** Гражданският защитник:

1. разглежда оплаквания и сигнали срещу институции, осъществяващи публична власт, и органи и лица, които предоставят обществени услуги или

извършват друга дейност за трайно задоволяване на обществени потребности, които накърняват правата и свободите на физическите лица, и правата на юридическите лица и неформалните организации или не създават необходимите условия за зачитането на тези права и свободи;

2. извършва разследвания и прави проверки по постъпили оплаквания и сигнали, както и по своя инициатива;

3. отправя предложения и препоръки до институции, осъществяващи публична власт, и органи и лица, които предоставят обществени услуги или извършват друга дейност за трайно задоволяване на обществени потребности, за зачитане на правата и свободите, за отстраняване на последиците от накърняването на определени права и свободи, както и за отстраняване на причините, довели до това;

4. обръща се към органите по чл. 150, ал. 1 от Конституцията, ако прецени, че се налага тълкуване на Конституцията или обявяване на противоконституционност на закон;

5. дава становища по конституционни дела;

6. посредничи между институциите, осъществяващи публична власт, и органите и лицата, които предоставят обществени услуги или извършват друга дейност за трайно задоволяване на обществени потребности, от една страна, и засегнатите лица, от друга страна, за преодоляване на допуснатите нарушения и примирява позициите им;

7. има право да иска и получава навременна, пълна и точна информация от институциите, упражняващи публична власт, и органите и лицата, които предоставят обществени услуги или извършват друга дейност за трайно задоволяване на обществени потребности;

8. има право на достъп до институциите, осъществяващи публична власт, и органите и лицата, които предоставят обществени услуги или извършват друга дейност за трайно задоволяване на обществени потребности, включително да присъства при обсъждане и вземане на решения;

9. има право публично да изразява мнение по накърняването на права и свободи на частни лица и зачитането им;

10. уведомява прокуратурата за резултатите от своите разследвания и проверки, когато има данни за извършено престъпление;

11. подготвя и внася годишен доклад в Народното събрание;

12. информира Народното събрание за особено тежки случаи на накърняване и незачитане на права и свободи и подготвя специални доклади;

13. издава бюлетин.

**Чл. 18.** Гражданският защитник може да действа по своя инициатива, когато констатира, че не се създават необходимите условия за зачитане на правата и свободите на гражданите и правата на юридическите лица и

неформалните организации.

**Чл. 19. (1)** Правомощията на гражданския защитник не се отнасят до:

1. Народното събрание, президента, Конституционния съд и Висшия съдебен съвет;

2. осъществяването на съдебната власт от съда, прокуратурата и следствието;

3. отношенията, свързани с националната сигурност и външната политика.

(2) Гражданският защитник не може да води дела от името на лицата, които са се обърнали към него, не може да представлява тези лица пред съд, друга институция, осъществяваща публична власт, или орган или лице, което предоставя обществени услуги или извършва друга дейност за трайно задоволяване на обществени потребности.

**Чл. 20.** Институциите, осъществяващи публична власт, и органите и лицата, които предоставят обществени услуги или извършват друга дейност за трайно задоволяване на обществени потребности, не могат да отказват да предоставят информация, или да отказват достъп на гражданския защитник поради това, че се засяга държавна, служебна или търговска тайна.

**Чл. 21. (1)** Гражданският защитник е длъжен да не разгласява обстоятелствата, съставляващи държавна, служебна, търговска или друга защитена от закон тайна, които са му станали известни във връзка с осъществяване на правомощията му.

(2) Книжата на гражданския защитник са неприкосновени и не подлежат на проверка и изземване.

(3) Кореспонденцията между гражданския защитник и лицата, които се обръщат към него с оплаквания и сигнали, е неприкосновена, не подлежи на проверка и не може да бъде използвана като доказателствено средство.

**Чл. 22.** Гражданският защитник си сътрудничи със сродни институции в други държави.

## Глава пета

### Ред и организация на дейността на гражданския защитник

**Чл. 23.** Гражданският защитник определя реда и организацията на своята дейност.

**Чл. 24. (1)** При осъществяване на своите правомощия гражданският защитник се подпомага от секретари и административна служба.

(2) Административната служба на гражданския защитник е самостоятелно юридическо лице на бюджетна издръжка със седалище София.

(3) Административната служба се ръководи от административен секретар.

(4) Служителите в административната служба имат статут на държавни служители.

## Глава шеста

### Подаване на оплаквания и сигнали

**Чл. 25.** Всички български и чужди граждани и лица без гражданство, всички юридически лица и неформални организации, осъществяващи дейност на територията на Република България, независимо от тяхната националност, могат да се обръщат към гражданския защитник с оплаквания и сигнали.

**Чл. 26.** Оплакването, съответно сигналът, трябва да съдържа данни за подателя, начин за установяване на контакт, нарушението и нарушителя.

**Чл. 27.** За оплаквания в устна форма се съставя протокол.

**Чл. 28.** По искане на подателя неговата самоличност се запазва в тайна.

**Чл. 29.** За оплаквания и сигнали, отправени до гражданския защитник, не се събира такса.

**Чл. 30.** Оплакване или сигнал до гражданския защитник могат да бъдат отправяни независимо от това, че за разрешаването на повдигнатия въпрос съществуват други пътища за защита.

## Глава седма

### Разглеждане на оплаквания и сигнали. Процедури

**Чл. 31.** След постъпване на оплакване или сигнал гражданският защитник е длъжен да отговори в едномесечен срок дали го приема за разглеждане, без да е необходимо да мотивира отговора си. Приемливостта на молбата или сигнала могат да бъдат отново преценявани от гражданския защитник и след като са били приети за разглеждане.

**Чл. 32.** Не се приемат за разглеждане оплаквания за нарушения, извършени преди повече от две години.

**Чл. 33.** Няма пречка същото оплакване или сигнал да бъдат отправени отново.

**Чл. 34.** Институциите, осъществяващи публична власт, и органите и лицата, които предоставят обществени услуги или извършват друга дейност за трайно задоволяване на обществени потребности, до които са отправени препоръки и предложения от гражданския защитник, са длъжни в едномесечен срок да заявят дали ги приемат, или не, да уведомят гражданския защитник за мерките, които са предприели, както и за сроковете, в които възнамеряват да предприемат такива мерки.

**Чл. 35.** Гражданският защитник може да поиска от административен орган да се произнесе изрично и в случаите, когато е изтекъл срокът за обжалване на мълчалив отказ.

**Чл. 36.** Гражданският защитник уведомява подателите на оплаквания и сигнали за резултатите от взетите мерки

## **Глава осма** **Годишен доклад**

**Чл. 37.** Годишният доклад на гражданския защитник съдържа:

1. информация за разрешените случаи;
2. информация за случаите, в които намесата му е останала без резултат и причините за това;
3. обща информация за подадените оплаквания и сигнали, по които проверките не са приключили;
4. информация за направените предложения и препоръки, както и за това дали същите са взети предвид;
5. информация за дейността на местните граждански посредници;
6. мнение за степента на зачитане на правата и свободите на гражданите и правата на юридическите лица и неформалните организации;
7. отчет за разходите;
8. резюме.

**Чл. 38. (1)** Докладът се внася за обсъждане в Народното събрание до 31 март на следващата година.

**(2)** Пълният текст на доклада остава в административната служба на гражданския защитник на разположение на всички, които се интересуват.

**Чл. 39.** Резюме от годишния доклад се обнародва в „Държавен вестник“ заедно с решението на Народното събрание по доклада.



**Чл. 40.** Пълният текст на годишния доклад се публикува в бюлетина на гражданския защитник.

### **Глава девета** **Финансови условия**

**Чл. 41. (1)** Разходите във връзка с дейността на гражданския защитник се определят в отделен раздел на държавния бюджет.

**(2)** Не се допуска финансиране от анонимни източници.

### **Глава десета** **Местен граждански посредник**

**Чл. 42.** Общинските съвети могат да избират местен граждански посредник за срок от три години.

**Чл. 43.** За местен граждански посредник се избира български гражданин, навършил 35 години, с високи морални качества и привързаност към идеите на хуманизма и демокрацията.

**Чл. 44. (1)** Предложения за избор на местен граждански посредник могат да правят гражданският защитник, както и не по-малко от 10% от пълнолетните граждани с постоянен адрес на територията на общината.

**(2)** Общинският съвет създава временна комисия за обсъждане на предложенията, която се състои от общински съветници, представители на организации с нестопанска цел и изявени граждани.

**(3)** Временната комисия предлага на общинския съвет трите най-подходящи предложения.

**Чл. 45.** Общинският съвет избира местния граждански посредник с мнозинство 2/3 от присъстващите общински съветници.

**Чл. 46. (1)** Местният граждански посредник може да бъде отзован поради несправяне със задълженията си по предложение на временната комисия по чл. 44, ал. 2, и на гражданския защитник.

**(2)** Решението за отзоваване се взема с мнозинство 2/3 от присъстващите общински съветници.

**Чл. 47. (1)** Разходите във връзка с дейността на местния граждански посредник се осигуряват от общинския бюджет и/или бюджета на гражданския защитник.

**(2)** Не се допуска финансиране от анонимни източници.

**Чл. 48. (1)** Местният граждански посредник работи в сътрудничество и под методическото ръководство на гражданския защитник.

**(2)** Гражданският защитник може да възлага на местния граждански посредник извършването на проверки и вземането на мерки по разглеждани от него случаи.

**(3)** При осъществяване на своите правомощия местният граждански посредник се подпомага от техническа служба и/или от службите на общинската администрация.

**Чл. 49. (1)** Местният граждански посредник има статут на държавен служител и не се ползва с имунитет.

**(2)** Възнаграждението на местния граждански посредник не може да бъде по-малко от това на съдия в районен съд и се определя от гражданския защитник и/или общинския съвет.

**Чл. 50. (1)** Годишният доклад на местния граждански посредник се представя на гражданския защитник и се внася за обсъждане в общинския съвет до 31 януари на следващата година.

**(2)** Пълният текст на доклада на местния граждански посредник остава в общината на разположение на всички, които се интересуват.

**(3)** Общинският съвет изпраща на гражданския защитник решението си по доклада.

**Чл. 51.** По отношение на местния граждански посредник се прилагат съответно правилата на глави втора, трета, четвърта, шеста, седма и осма, доколкото в настоящата глава не е предвидено друго.

### **Заключителна разпоредба**

**§ 1.** Този закон влиза в сила една година след обнародването му в „Държавен вестник“.