

**ИНСТИТУЦИЯТА ОМБУДСМАН
В ЕВРОПА И БЪЛГАРИЯ**

Център за изследване на демокрацията
София 2003

Настоящият наръчник представя правната рамка за институцията омбудсман в България, 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, съдържа информация за правната основа и дейността на Европейския омбудсман като механизъм за защита на човешките права в рамките на Европейския съюз.



Изданието е част от проект за установяване на институцията омбудсман в България, финансиран от Комисията на Европейските общности

Публикации на Центъра за изследване на демокрацията по проблемите на омбудсмана:

- *Институцията омбудсман – концепция и законопроект за България, чуждо законодателство. С., 2000.*
- *Граждански защитник и местни граждански посредници: концепция и законопроект. С., 2002.*
- *Европейските стандарти и институцията омбудсман в Югоизточна Европа. С., 2002 (съвместно с Фондация "Фридрих Еберт").*
- *Establishment of an Ombudsman, in European Ombudsman Liaison Newsletter, September 2002, Issue No. 8.*
- *Establishment of Ombudsman Institutions at the Local Level: Practice and Prospects, in European Ombudsman Liaison Newsletter, March 2003, Issue No. 9.*

ISBN 954-477-110-7

**© 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: csd@online.bg
www.csd.bg

СЪДЪРЖАНИЕ

УВОД	5
ИНСТИТУЦИЯТА ОМБУДСМАН В БЪЛГАРИЯ	9
1. Правна рамка на институциите омбудсман и обществен посредник	9
1.1. Закон за омбудсмана	9
1.2. Закон за местното самоуправление и местната администрация (извлечение)	15
2. Коментар и бележки на работната група към Центъра за изследване на демокрацията по правната рамка	16
ИНСТИТУЦИЯТА ОМБУДСМАН В ЕВРОПА	29
1. Омбудсманът в европейските страни – общ преглед	29
1.1. Институцията национален омбудсман	29
1.2. Местни и регионални институции от типа на омбудсмана	38
1.3. Специализирани омбудсмани	39
2. Актове и инициативи на Съвета на Европа	43
2.1. Резолюция за сътрудничеството между омбудсманите на държавите-членки и между тях и Съвета на Европа	43
2.2. Препоръка на Комитета на министрите до държавите-членки за институцията на омбудсмана	44
2.3. Препоръка относно ролята на местните и регионални обществени посредници/омбудсмани за защита на правата на гражданите	45
ЕВРОПЕЙСКИ ОМБУДСМАН	49
1. Кратка справка за Европейския омбудсман	51
2. Правна рамка за създаването и дейността на Европейския омбудсман	55
2.1. Договор за създаване на Европейската общност (извлечение)	55
2.2. Решение на Европейския парламент за правилата и общите условия, регулиращи изпълнението на задълженията на омбудсмана	57
2.3. Решение на Европейския омбудсман за приемане на правила за прилагане на решението на Европейския парламент	64
2.4. Формуляр на жалба до Европейския омбудсман	70
3. Европейски кодекс за добро поведение на администрацията	72
3.1. Въведение	72
3.2. Европейски кодекс за добро поведение на администрацията	74
4. Обобщен преглед на дейността на Европейския омбудсман	81
4.1. Септември 1995 г. – Декември 1999 г.	81
4.2. Януари 2000 г. – Юни 2003 г.	82
РЕЧНИК НА НАЙ-ЧЕСТО УПОТРЕБЯВАНИТЕ ПОНЯТИЯ ВЪВ ВРЪЗКА С ДЕЙНОСТТА НА ОМБУДСМАНА	85
БИБЛИОГРАФИЯ	89
INTRODUCING THE OMBUDSMAN INSTITUTION IN BULGARIA	93
1. Background	93
2. The Ombudsman Institution in Europe and Bulgaria. Handbook (summary)	96
3. Legal Framework in Bulgaria	98
3.1. Law on the Ombudsman	98
3.2. Law on Local Self-Government and Local Administration (excerpt)	103

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 правовата 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.

ИНСТИТУЦИЯТА ОМБУДСМАН В БЪЛГАРИЯ

1. Правна рамка на институциите омбудсман и обществен посредник

1.1. 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 държавните 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 държавния бюджет и/или от други публични източници. Омбудсманът е първостепенен разпоредител с бюджетни кредити.

Глава втора

ЗАЕМАНЕ НА ДЛЪЖНОСТ. ПРАВНО ПОЛОЖЕНИЕ

Чл. 8. Омбудсманът се избира от Народното събрание за срок 5 години и може да бъде преизбиран 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 държавна 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 достъп 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 устни 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, изискуема 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.

1.2. 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.

2. Коментар и бележки на работната група² към Центъра за изследване на демокрацията по правната рамка

Законът за омбудсмана, приет от 39-то Народно събрание на 8 май 2003 г. (ДВ, бр. 48 от 23.05.2003 г.), предстои да влезе в сила от 1 януари 2004 г. Текстът му се основава на приетите на първо четене три законопроекта, внесени за обсъждане в Народното събрание от народни представители. На тяхната основа във водещата парламентарна комисия – Комисията по правата на човека и вероизповеданията, беше изготвен обобщен законопроект, който бе гласуван на второ четене.

Със закона се 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. Успешното постигане на тази цел зависи от въвеждането и ефективното прилагане на международните и европейските стандарти за тази институция, както и от намирането на отговор на изискванията на българските граждани за омбудсмана. То е в пряка зависимост от закрепването в законовите разпоредби на няколко основни принципа – независимост на омбудсмана; възможност да защитава ефективно правата на гражданите със средствата на публичността и на моралния авторитет, а не чрез властнически правомощия; бърз, безплатен и свободен достъп до него; гарантиран достъп до необходимата за дейността на омбудсмана информация; запазване на държавната, служебната или търговската тайна и на поверителността на обстоятелствата от личен характер и т.н.

По какъв начин и до каква степен българският *Закон за омбудсмана* отговаря на тези изисквания?

По отношение на статуса на омбудсмана

В глава първа “Общи положения” и втора “Заемане на длъжност. Правно положение” на закона са уредени 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 свои действия или бездействия техните права и свободи (чл. 2).

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

² Работната група включва специалисти по конституционно право, практикуващи юристи, представители на държавни институции и общини, медици, неправителствени организации.

Както показва чуждата практика, дейността на омбудсмана се осъществява от едно или няколко лица 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. В българския закон (чл. 9) 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: български гражданин, който няма друго гражданство, навършил е 21 години, не е поставен под запрещение и не изтърпява наказание лишаване от свобода.

Установено е и изискване 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), забрана за получаване на друго възнаграждение по трудово или служебно правоотношение (чл. 18). Макар да не е предвидено изрично в закона, 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. За успешното утвърждаване на институцията и на нейния международен авторитет и във връзка със засилващото се европейско и международно сътрудничество между омбудсманите, би било особено необходимо българският омбудсман да има познания в областта на националното, международното и европейското право, както и да владее поне един от най-широко използваните в рамките на Европейския съюз чужди езици.

Законът предвижда омбудсманът в своята дейност да се подпомага от заместник-омбудсман (чл. 5), който следва да отговаря на изискванията, приложими за омбудсмана, в т.ч. критериите за избираемост по чл. 9, несъвместимостите по чл. 14 и забраната за получаване на друго възнаграждение по чл. 18, ал. 3, както и за личностни и професионални качества, които не са предвидени изрично в закона.

По отношение на избора, мандата и прекратяването на мандата на омбудсмана

В **глава втора** логично се предвижда 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 от *Конституцията* на Република България). 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.

Омбудсманът 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 (чл. 8). Изборът на

омбудсмана от Народното събрание е пряк, с тайно гласуване и доколкото в действащата *Конституция* няма друга възможност – с обикновено мнозинство (чл. 10, ал. 2). В случай, че никой от кандидатите не е получил необходимото мнозинство при първото гласуване, е предвидено второ, в което участват двамата кандидати, получили най-много гласове. И при второто гласуване е необходимо обикновено мнозинство, т.е. повече от 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 произвежда 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).

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

Изборът на заместник-омбудсмана също се извършва от парламента по предложение на омбудсмана. По отношение на него се прилагат редът и условията за предсрочно прекратяване на правомощията на омбудсмана от Народното събрание, към които е добавена и възможността това да става и по мотивирано предложение на омбудсмана.

По отношение на общите принципи в дейността на омбудсмана

Принципите на *независимост и публичност* в дейността на омбудсмана са провъзгласени в **глава първа** на закона, доразвити в **глава втора и трета** **“Правомощия”**.

При осъществяване на основното предназначение на омбудсмана 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. 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).

Във връзка с правомощията на омбудсмана се предвижда той да води *публичен регистър* на постъпилите писмени и устни жалби и сигнали и тяхното движение (чл. 21), а във връзка с парламентарния му произход – и да се отчита пред Народното събрание. До 31 март всяка година омбудсманът следва да внася в Народното събрание ежегоден доклад за своята дейност, който съдържа информация 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 следва да изготвя доклади по отделни случаи от своята практика. Предвидено е също така той да издава годишен бюлетин за своята дейност. Всичко това би създало 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.

Друго общо положение е закрепването на задължение 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 (чл. 6).

Основен принцип е *финансирането* на дейността на омбудсмана и неговата администрация да се осъществява от държавния бюджет и други публични източници.

По отношение правомощията на омбудсмана

В **глава трета “Правомощия”** се уреждат правомощията на омбудсмана, предопределени до голяма степен от ситуирането му извън системата на органите на държавна власт, от ролята му на пазител и гарант на човешките права и свободи и до известна степен – на посредник между обществото и държавата. Те 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 възможност омбудсманът да възлага на заместник-омбудсмана някои от своите правомощия (чл. 19, ал. 3).

Кръгът на лица, които могат да сезират омбудсмана, редът и условията за подаване на жалби и сигнали (включително техните реквизити), и най-общо редът за тяхното разглеждане е регламентиран в **глава четвърта “Подаване на жалби и сигнали”**.

За да изпълнява успешно своите функции и предназначение, омбудсманът трябва да осъществява своите правомощия по изключително облекчени и неформални 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 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).

Възприемането на този подход ще направи институцията на омбудсмана 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 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 защита в страната, наличието на множество неразрешени съдебни спорове, заплетени правни казуси и т.н.), в закона се въвежда “давност” за случаите, в които лицата се обръщат към омбудсмана за нарушения, извършени преди повече от две години.

При приемане на жалбата или сигнала в рамките на правомощията си омбудсманът следва да предприеме необходимите действия за събиране на информация, включително проверки на документи, пряко наблюдение на дейността на съответните институции, анкети и други, които обаче не са конкретно регламентирани в закона. В случай че констатира извършването на действия или бездействия, с които се засягат или нарушават правата и свободите 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 ги разгледат в 14-дневен срок и да уведомят омбудсмана за предприетите от тях мерки (чл. 28).

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

В Преходните и заключителните разпоредби се предвижда в тримесечен срок от влизането в сила на този закон Народното събрание да избере омбудсман, а в едномесечен срок от встъпването в длъжност – омбудсманът да внесе за одобрение в Народното събрание правилника за организацията и дейността си.

Прегледът и сравнителният анализ на законовите текстове, въпреки редица добри решения, не дават основание да се заключи, че приетият *Закон за омбудсмана* отговаря в достатъчна степен на международните и европейските стандарти за тази институция и поради това неговите цели едва ли ще бъдат осъществени в необходимия обем. Законодателят не успя да се възползва от много от полезните предложения за законодателни решения, които биха предоставили реална възможност омбудсманът да съдейства ефективно за упражняването на човешките права и свободи в страната, да допринесе за по-голяма прозрачност и отчетност на администрацията.

Основните пропуски и недостатъци на закона, които следва да бъдат преодоляни, могат да се обединят в следните 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 ограничителен.

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 лица, включително и юридическите лица и неперсонифицираните образувания, чиито права твърде често се нарушават от публичната администрация. Липсата на възможност те да сезират омбудсмана е неприемлива. Приетото решение значително стеснява сферата на дейност на омбудсмана и това с течение на времето може да доведе до нежелателно намаляване на ефективността на институцията, което да повлияе отрицателно на авторитета ѝ. Напротив, за повечето по-нови институции в европейски и световен мащаб все повече се утвърждава тенденцията за разширяване на кръга от лица, които имат право да сезират омбудсмана, като той обхваща най-общо гражданите и техните организации.

На второ място, законът не определя ясно **кръга държавни органи, спрямо които омбудсманът може да осъществява наблюдение и проверки**. Твърде широката формулировка “държавни и общински органи” не изключва изрично органите, спрямо чиито актове и действия омбудсманът по силата на своя замисъл не може да осъществява наблюдение и контрол, например по отношение на Народното събрание, президента, Висшия съдебен съвет и Конституционния съд, както и на дейностите, свързани с осъществяването на съдебната власт, националната сигурност и външната политика на страната. Неяснота внася и непрецизната употреба на понятието “общински органи”, което не е дефинирано в законодателството. Тези разпоредби могат да доведат до противоречия и несигурност при приложението на закона, което би могло на практика да се отрази негативно върху работата на институцията.

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

- Независимо от наименованието, което носи – омбудсман, парламентарен пълномощник, комисар за граждански права, народен адвокат, народен/граждански защитник, посредник и т.н., това е винаги личностна институция. Обикновено това е лице, което отговаря на определени задължителни изисквания – българско гражданство, пълна политическа необвързаност, високи професионални постижения, навършена определена възраст и съответна горна възрастова граница, висше образование в областта на хуманитарните науки, 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.

За съжаление голяма част от тези изисквания и общи принципи не са предвидени в българския закон (чл. 9), макар и да присъстваха като предложения в някои от законопроектите. Не се предвижда горна възрастова граница, а долната е неоправдано ниска (приравнена на тази за избор на народен представител – 21 години). Пренебрегнато е изискването омбудсманът да има познания в областта на националното, международното и европейското право, което е наложително с оглед характера на дейността му. По този начин не се създават достатъчно гаранции, че омбудсманът ще притежава необходимите опит и познания, за да упражнява ефикасно правомощията си.

- Не са достатъчно прецизно регламентирани 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 (би следвало да се уреди изрично възможността омбудсманът да получава възнаграждение срещу труд само за преподавателска дейност и научни публикации). Създава се възможност за потенциален конфликт на интереси, което би повлияло негативно върху авторитета на институцията.
- По своето същество изборът на омбудсмана и неговия заместник с обикновено мнозинство се основава на много ограничен брой депутати и се поставя в силна **зависимост от волята на мнозинството** в парламента. Наред с това, във връзка с издигането на кандидатури за омбудсман и реда за провеждането на избора (чл. 10), е предвидено предложенията да се правят от народните представители и парламентарните групи. Предвиждането на изрична възможност парламентарните групи самостоятелно да издигат кандидатури на практика означава издигане на **партийни кандидати** и прави много вероятна възможността да бъде прието предложението на парламентарната група с мнозинство в парламента. Така нормата на чл. 10 на практика превръща разпоредбата на чл. 14 от закона, относно несъвместимостта на изпълняването на функциите на омбудсман с членство в политическа партия, както и принципа на необвързаност на омбудсмана, предвиден в чл. 3 от закона, в писани норми без реално практическо значение.

Постигането на независимост на омбудсмана от политическата воля на мнозинството от народните представители в рамките на съществуващия конституционен модел налага търсенето на корективи още при издигането на кандидатурите. В законопроекта, изготвен от експерти на Центъра за изследване на демокрацията, се предвиждаше предложение за избор на омбудсман да имат право да правят президентът, Висшият съдебен съвет, председателят на Конституционния съд, както и определен брой пълнолетни български граждани, с цел да се осигури по-голяма отговорност при поставяне на

кандидатурите. Сходни решения се предлагаха и в законопроектите, внесени от Екатерина Михайлова и група народни представители, както и от Любен Корнезов. По този начин би се смекчило политизирането на парламентарния дебат и на самия избор и биха се създали условия за издигане на конкурентноспособни кандидатури.

Приемането на подобно законодателно решение би дало възможност за известни корекции на конституционната невъзможност за избиране на омбудсмана с квалифицирано мнозинство.

Предложенията за издигане на кандидатури от лица и институции извън парламентарните групи и народните представители бяха отхвърлени и на второ четене бе гласуван вариант, който в много голяма степен обвързва избора на омбудсмана с налагането на партийната воля на мнозинството в парламента. Това положение създава предпоставки за **политическа зависимост** на омбудсмана, което противоречи на естеството на неговата дейност и следва да бъде преодоляно по пътя на съответни конституционни и законодателни промени.

- Проблемите, свързани с избора на омбудсмана, се възпроизвеждат и във връзка с **предсрочното прекратяване** на неговите правомощия. Законът предоставя инициативата за прекратяване на правомощията на омбудсмана на една пета от народните представители (чл. 15, ал. 2), при което предвидената (чл. 15, ал. 4) възможност за изслушване на омбудсмана и неговия заместник не са достатъчна гаранция за независимостта на институцията. Така единствената гаранция в закона за политическата независимост на омбудсмана остава **погългият му мандат** от този на парламента – пет години, което води до разминаване между мандатите на парламента и омбудсмана и то в случай, че правомощията му не бъдат прекратени предсрочно.

Основанията за предсрочно прекратяване – “несправяне със задълженията си 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 формуирани и при възприетия модел те биха дали възможност на едно относително малко мнозинство в парламента да преценява законността и съответствието на поведението на омбудсмана с общоприетите морални правила в обществото. Това създава възможност неудобният на мнозинството омбудсман да бъде отстранен по субективни критерии, чиято преценка също би могла да бъде силно мотивирана от политическите пристрастия на мнозинството в парламента.

Преценката на представителния орган, който е избрал омбудсмана, може да обхваща само въпросите дали той изпълнява или не задълженията, които са му възложени със закона, а не да прави преценка за законосъобразността или моралността на неговото поведение. Препоръчително е също така инициативата за предсрочно прекратяване на правомощията на омбудсмана да се

предостави на същия по-широк кръг лица и органи (извън парламента), които имат право да правят предложение за избор, съгласно описаните по-горе предложения.

- Законът не урежда **процедурата, когато нито един от кандидатите не е избран на второ гласуване** (чл. 10, ал. 3), а такава хипотеза е твърде възможна. Тъй като не се предвижда балотаж, остава открит въпросът как да се процедира в подобни случаи.

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 първоначалния вариант на законопроекта, внесен от Емил Кошлуков и група народни представители) 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 административни 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 на органите на държавна власт и невъзможността му поради тази причина да разполага с властнически средства за въздействие и принуда.
- Процедурата по разглеждане на жалбите е уредена непълно. Не е предвидено задължение за омбудсмана да отговаря в определен срок на подателя дали приема или не жалбата или сигнала.
- Не са уредени правомощията на омбудсмана по отношение на непризнаването на администрацията в законовите срокове (т.нар. мълчалив отказ), което е съществен проблем в отношенията на частните лица с администрацията. Съществуващата правна възможност за обжалване на мълчаливия отказ пред съда не е достатъчна да обезпечи зачитането на правата на гражданите, тъй като съдебната процедура по обжалване е бавна и скъпа и голям брой частни лица са принудени да се примиряват с незачитането на правата им. 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 17.06.2003 г., в сила от 18.12.2003 г., 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 проектите, но не беше приета в закона.

На пето място, не са достатъчно подробно и безспорно уредени **въпросите за организирането и финансирането на дейността на омбудсмана и за определянето на възнаграждението му.**

- В закона само се споменава, че омбудсманът има своя администрация, но въпросът за **административната служба**, която следва да го подпомага, изобщо не е уреден и не е ясно как ще се уреди създаването, устройството и функционирането ѝ и доколко е приемливо това да става само от омбудсмана в правилника за организацията и дейността му. В същото време липсата на такава уредба може сериозно да възпрепятства работата на институцията.
- Законодателят предвижда дейността на омбудсмана и неговата администрация да се финансира от държавния бюджет и/или други публични източници и го определя като първостепенен разпоредител с бюджетни кредити (чл. 7). Не бе прието предложението разходите във връзка с дейността на омбудсмана да се определят в отделен раздел на държавния бюджет, т.е. въпросът да се реши по начин, сходен със самостоятелността на бюджета на съдебната власт, като гаранция за по-голяма независимост.
- Предвижда се омбудсманът да получава месечно възнаграждение, равно на три средномесечни заплати на наетите лица по трудово и служебно правоотношение в общественния 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. **Проблемът за възнаграждението на омбудсмана** засяга не само неговия авторитет, но и неговата независимост, тъй като пред омбудсманите обикновено се поставят редица ограничения за придобиване на доходи (каквито поставя и българският закон в чл. 18, ал. 3). В страните, в които са въведени институции от типа на парламентарните омбудсмани, тези институции са поставени наред с най-авторитетните представители на държавата и отделните власти като председателите на парламентите, конституционни или върховни съдии, президенти и т.н.
- 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 такова възлагане не е ясен смисълът на съществуването на институцията заместник-омбудсман.

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

Комисията по правата на човека и вероизповеданията след дълги дебати и след изричното положително мнение на Комисията по местно самоуправление, възприе възможността общинските съвети да вземат решения за установяване на такива институции при финансова възможност. На второ четене това предложение не беше прието. Това решение на практика представляваше отказ да се регулират вече възникналите обществени отношения и практики в редица общини, в които успешно действат подобни институции на основата на споразумения между съответните общински съвети и гражданското общество.

Впоследствие, в приетия на 18 юли 2003 г. *Закон за изменение и допълнение на Закона за местното самоуправление и местната администрация*, са включени 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 се създават само известни правни гаранции за съществуването на местни обществени посредници, което обаче остава зависимо само от волята и финансовите възможности на съответния общински съвет. Липсва нормативна основа за каквато и да е обвързаност на дейността на общинските посредници и националния омбудсман, включително за съотношение на правомощията им, възможности за финансова, методическа помощ и сътрудничество. Не е уредено положението и на действащите обществени посредници/местни омбудсмани към момента на влизането на закона в сила, а именно – от деня, следващ датата на произвеждане на местни избори през 2003 г.

Преодоляването на повечето от посочените недостатъци би се осъществило най-добре с приемането на съответни поправки в *Конституцията* и *Закона за омбудсмана*, преди неговото влизане в сила, които биха позволили да се разгърне в достатъчна степен уредбата на омбудсмана, като се отчетат европейския и световен опит, да се постигне необходимата степен на ефективност, независимост и авторитет и да се отговори в най-голяма степен на очакванията и изискванията на гражданското общество у нас.

ИНСТИТУЦИЯТА ОМБУДСМАН В ЕВРОПА

1. Омбудсманът в европейските страни – общ преглед

В редица демократични европейски страни институцията омбудсман се е утвърдила като част от механизма за свободно и гарантирано упражняване на човешките права, допълваща или съпътстваща по-скъпата и по-бавната съдебна, административната и другите действащи форми на защита. В по-младите демокрации тя е в процес на утвърждаване или създаване.

Независимо от националните различия, традиции, особености, основната функция и предназначение на омбудсмана и на сходните с него институции в европейските страни е да наблюдава административната дейност в държавата и да бъде възпиращ фактор срещу злоупотреби с властта, срещу корупция и произвол, накърняващи правата на човека, да помага за възстановяване на накърнени от държавата права и да създава атмосфера на зачитане на правата на човека и автономността на обществото. Най-общо функцията на омбудсман се осъществява от едно или повече лица с общи или специални компетенции, на национално и/или регионално и местно равнище.

1.1. Институцията национален омбудсман

Омбудсман или подобна на нея институция с общи компетенции на национално равнище е създадена и функционира в Австрия, Белгия, Дания, Холандия, Великобритания, Германия, Гърция, Ирландия, Исландия, Испания, Кипър, Малта, Норвегия, Португалия, Франция, Швеция, Швейцария, в редица страни от Централна и Източна Европа – Полша, Унгария, Македония, Румъния, Словения, Босна и Херцеговина, Хърватия, Албания и др., а така също и в някои бивши съветски републики – Грузия, Латвия, Литва, Естония, Русия и др.

Първоначално институцията възниква в **скандинавските страни** (за пръв път такава е учредена в Швеция в началото на XVIII век по нареждане на краля), откъдето произхожда и наименованието ѝ, и в своя класически вид се утвърждава като орган, оправомощен от парламента да бъде пазител на правата на частните лица срещу накърняващите ги действия на държавната администрация.

Институцията в **Швеция** (www.jo.se) днес е конституционно закрепена. Дейността ѝ е детайлно уредена в *Закона за Риксдага* и с *Правителствен акт относно парламентарните омбудсмани*. Тя се състои от четирима омбудсмани, избирани от шведския парламент с четиригодишен мандат, с възможност за преизбиране. Не съществуват никакви особени изисквания по отношение на образование или професия, а от 1941 г. – и на пол. Шведският омбудсман може да получава и разглежда жалби от всяко лице, в т.ч. от граждани на друга държава, като няма изискване преди това да са изчерпани съществуващите правни и административни средства за защита. По случай, когато са изминали повече от две години до подаването на жалба, омбудсманът извършва проверка само ако е

засегнат обществен интерес. Ако даден случай се разглежда от съд, омбудсманът отлага своята проверка до постановяване на решение. Сферата на действие на шведските омбудсмани обхваща цялата гражданска и военна администрация, съда, държавните предприятия и частноправните субекти, когато последните изпълняват държавни задачи. Изключени от тази сфера са правителството, министрите, депутатите в централните представителни органи и до известна степен шведската Национална банка. В своята дейност омбудсманите са независими и имат достъп до всякаква информация и документи, както и право на достъп до контролираните институции. Те могат да отправят предложения до държавните органи, но без да се намесват пряко в решенията на съда или администрацията. По всяка проверка се изготвя доклад, а ежегодно – общ отчет пред парламента.

По подобие на шведския модел, с едни или други отклонения и акценти, са създадени и действат институциите в Норвегия, Дания, Финландия, Холандия. Така например омбудсманът в **Норвегия** (www.sivilombudsmannen.no) също е конституционно установена институция, като детайлите относно организацията и правомощията ѝ са регламентирани в *Закона за парламентарния омбудсман за публичната администрация*. Норвежкия омбудсман се избира от парламента след всеки нови парламентарни избори за срок от четири години, но трябва да отговаря на определени изисквания – навършени 30 години, висше юридическо образование. Мандатът му може да бъде прекратен по всяко време по решение на парламента, взето с квалифицирано мнозинство 2/3. От сферата на неговите правомощия са изключени въпросите, които се разглеждат в парламента, решенията на правителството, съдебната власт, сметната палата и отбраната. Той разполага с ограничени правомощия по отношение на местната администрация. Жалба до омбудсмана може да се подава само ако са изчерпани всички други средства за защита. Срокът за подаване на жалба е едногодишен, но след изтичането му омбудсманът може сам да инициира проверка.

Институцията във **Финландия** (www.oikeusasiamies.fi) съществува от 1919 г. като е била уредена в тогава действащата *Конституция*. Съгласно новата *Конституция* на Финландия от 2000 г. омбудсманът следва да гарантира, че съдилищата, другите държавни институции и държавните служители, служителите в публичния сектор и други служители, когато изпълняват публични функции, се подчиняват на закона и изпълняват задълженията си. В изпълнение на своите задължения по повод на жалба или по собствена инициатива омбудсманът следи за спазването на конституционните права и правата на гражданите. В сферата му на дейност се включва и наблюдение над официалните действия на президента на републиката. От 1 април 2002 г. е в сила и новият *Закон за парламентарния омбудсман*. Ежегодният доклад на финландския омбудсман пред парламента съдържа отчет за извършената дейност, както и за положението в съдебната власт и за забелязаните нередности в законодателството.

Националният омбудсман на **Холандия** (www.nationaleombudsman.nl) функционира от 1 април 1982 г. след приемането на *Закона за националния омбудсман* през 1981 г. Той се назначава от долната камара на парламента по

предложение на вицепрезидента на Държавния съвет, на председателя на Върховния съд и на президента на Сметната палата. Мандатът му е 6 години. Постът е несъвместим с участие в централни представителни органи, в правителството, както и с каквато и да е държавна функция или работа като адвокат, процесуален пълномощник и нотариус. Ежегодният отчет се представя на двете камари на парламента и на министрите.

Омбудсманът в **Австрия** (www.volksanw.gv.at) е предвиден във федералната Конституция и в действащата от 1982 г. *Закон за народната правозащита (Съвет на омбудсманите)*. Това е независим висш федерален орган и включва трима омбудсмани, които се избират от долната камара на парламента за срок от 6 години без право на преизбиране. Установена е несъвместимост с участие във федералното или в провинциално правителство, в каквато и да е орган на народно представителство, както и с упражняването на каквато и да е друга професия. Детайлно са уредени взаимоотношенията на омбудсмана с наблюдаваните институции. При даване на препоръки съответният административен орган, до който те са отправени, е длъжен в срок от 8 седмици да ги изпълни или писмено да се мотивира защо не ги е изпълнил. Инструментарият на омбудсмана се допълва от правото да подаде иск пред Конституционния съд за противоконституционност на законови разпоредби.

По-младите южноевропейски демокрации (Испания и Португалия) при прехода от диктаторски към демократичен режим, също въвеждат институцията на омбудсмана, като я закрепват в своите конституции. В **Кралство Испания** институцията народен защитник е закрепена в испанската Конституция от 1978 г. и уредена в *Устройствения закон за народния защитник* от 1981 г. Народният защитник (www.defensordelpueblo.es) като висш пълномощник на парламента – Генералните кортеси, се назначава от тях. Към Генералните кортеси съществува специална смесена комисия, съставена от членове на двете камари (Конгреса и Сената). Тя провежда по общо решение на председателите на двете камари заседания за издигане на кандидатурите за народен защитник пред пленума на камарите и дава предварително съгласие за назначаване на заместниците, предложени от него. Смесената комисия поддържа връзка с народния защитник и информира пленумите на Конгреса и Сената, когато е необходимо. Народният защитник упражнява надзор над дейността на администрацията и се отчита пред парламента. По особено важни причини (например присъда от наказателен съд) двете камари на парламента могат да приемат решение за преждевременното му отзоваване. Упражняваният от него надзор се простира върху функционирането на цялата държавна администрация, включително и върху държавните предприятия. Съответните административни органи са длъжни в срок от 15 дни да съобщят становището си по неофициалната процедура за предварителна проверка. Според досегашната практика много от случаите се уреждат чрез посредничество между засегнатото лице и административния орган. Наред с традиционните правомощия, испанският народен защитник има право 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.

В **Гърция** институцията омбудсман е установена сравнително отскоро. Първият гръцки *Закон за омбудсмана и за комитета за държавната администрация* е приет през 1997 г. и от 1998 г. започва работа първият гръцки омбудсман. Въпреки краткото време на своето съществуване институцията се утвърди като една от най-ефективните в региона (www.synigoros.gr). През 2003 г. гръцкият парламент прие нов *Закон за омбудсмана* (в сила от януари 2003 г.), с който се разширява и детайлизира уредбата на функциите, правомощията и организацията на дейността на институцията, като се предвижда и създаването на заместник-омбудсман по въпросите на децата. Омбудсманът може да бъде сезиран от физически и юридически лица, неперсонифицирани образувания, както и от: всяко дете, чиито права са пряко нарушени; от лице, упражняващо родителски права; роднини по права и сребрена линия (до втора степен); настойник или попечител; всяко трето лице, което непосредствено е узнало за нарушаване на детски права.

С по-големи отклонения от практиката в утвърдените западноевропейски и в по-младите южноевропейски демокрации по отношение на избора, статуса и правомощията се характеризират институциите в Обединеното кралство и Франция. Парламентарният пълномощник за администрацията във **Великобритания** (www.ombudsman.org.uk) 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. Той няма правомощие да наблюдава цялата държавна администрация. Извън сферата на неговата дейност са административните ведомства и институции на Северна Ирландия³, както и актовете на правителството, парламента и съдебната власт. Жалбите се предават на парламентарния комисар чрез депутатите в парламента. Проверките, които той извършва, не са публични, но комисарят отчита ежегодно забелязаните от него нередности и дейността си пред двете камари на парламента. В случай че дадено държавно ведомство не предприеме никакви мерки за отстраняване на констатираните от парламентарния пълномощник нередности от административен характер, парламентът има право да предприеме съответни мерки.

Специфична форма на институцията омбудсман е медиаторът във **Франция** (www.mediateur-de-la-republique.fr), установен със *Закон №73-6* от 1973 г. Медиаторът е преди всичко посредник между гражданите и администрацията. Назначава се 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 е оправомощен да оценява действията на правителствените служби, местните власти, държавните учреждения и други

³ В Северна Ирландия от 1969 г. действа омбудсман, който изпълнява функциите на парламентарен омбудсман и комисар по жалбите на Северна Ирландия.

органи, осъществяващи административни функции при взаимодействието им с гражданите. Медиаторът може да действа само при подадена жалба срещу неправилно функциониране на административен орган или срещу несправедливо негово решение. Той има право да прави препоръки и да определя срокове за действие. В случай че не получи удовлетворителен отговор или подходяща реакция, има право да даде гласност на своите предложения, да инициира дисциплинарни процедури срещу всяко отговорно лице или дори да предаде случая на наказателен съд.

В повечето страни от **Централна и Източна Европа**, както и в редица бивши съветски републики, институцията омбудсман за първи път се създава в периода на прехода към демокрация и вече е широко разпространена. Институциите омбудсман, създадени в страните в преход, играят важна роля в процеса на демократизация и защита на човешките права и много от тях вече отбелязват напредък въпреки сравнително краткия период на функциониране.

Институцията омбудсман се въвежда в различни форми и разновидности в различните държави, като акцентът в нейната дейност се поставя или върху контрола на администрацията, или върху защитата на човешките права. Конкретната форма на институцията в отделните държави зависи до голяма степен от политическата история на тези държави, като колкото по-травмираща е била тази история, толкова повече основният акцент във функцията на омбудсмана е поставен върху **защитата на правата на човека срещу нарушения от страна на държавната администрация**. Така е определена функцията на омбудсмана в законодателството на Албания, Босна и Херцеговина, Македония, Хърватия, Черна гора.

Главните правомощия на институцията омбудсман в страните от Централна и Източна Европа включват извършването на разследвания, както по подадени до омбудсмана жалби и оплаквания, така и по негова собствена инициатива и отправянето на предложения и препоръки до наблюдаваните органи за допуснати нарушения.

Ефективното провеждане на разследванията на омбудсмана зависи до голяма степен от съдействието на проверяваните от него държавни органи и правото му на достъп до информация. В повечето страни от региона то включва и достъп до поверителна информация, като е предвидено задължение за омбудсмана да не разгласява получените данни.

Типично правомощие на омбудсмана и едно от основните му средства за въздействие е изготвянето на годишен доклад до парламента. С различни особености това правомощие е предвидено във всички страни от Централна и Източна Европа, в които съществува институцията. В много страни освен представянето на годишен доклад омбудсманът има право да изготвя и специални доклади по отделни случаи.

В много страни от този регион омбудсманът разполага със специфични

правомощия, насочени към усъвършенстване на законодателството, като даване на становища и препоръки по проектозаконови или сезиране на конституционния съд за противоконституционност на законите.

Полша (www.brpo.gov.pl) е първата държава в Централна и Източна Европа, в която е въведена институцията омбудсман, при това още при действието на стария режим. 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., чиито основни разпоредби се инкорпорират в полската *Конституция* през 1989 г. Въпреки атаките от страна на много политици и скептицизма на немалко юристи, усилията за утвърждаване на институцията в Полша се увенчават с успех и опитът ѝ заслужава сериозно внимание. Полският омбудсман следва класическия скандинавски модел на институцията. Той се избира от Долната камара на Сейма със съгласието на сената за четиригодишен срок без право на преизбиране. Изискват се полско гражданство, юридически знания и професионален опит, добро име сред обществеността, политическа и идеологическа неутралност, несъвместимост с други служби и постове. Той се ползва с широки компетенции по отношение на 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 молба в свободна форма, подадена от граждани, техни организации, от органите за местно самоуправление, така и по собствена инициатива. Той може да извършва дадена проверка самостоятелно, да разпореди тя да бъде извършена изцяло или частично от държавни контролни органи или пък да се обърне към парламента с искане той да възложи извършването на проверката. Наред с препоръките и предложенията, които отправя, пълномощникът може да поиска откриването на гражданско, наказателно или административно производство с негово участие, както и извънредно преразглеждане на дело. Също така има право да иска от Конституционния съд тълкуване на законите, а от Върховния съд – да се произнася относно сферата на приложение на даден закон.

Създаването на институцията омбудсман (www.obh.hu) в **Унгария** е залегнало още в *Конституцията*, приета през 1990 г. През 1993 г. унгарският парламент приема *Закона за парламентарния пълномощник за правата на гражданите*, а през 1995 г. са избрани първият унгарски омбудсман и неговият заместник. Оттогава институцията се превръща в неразделна част от правовия ред и законността в страната.

Конституцията на **Република Словения**, приета на 23 декември 1991 г. поставя правната основа за установяването на институцията омбудсман по човешките права в Република Словения (www.varuh-rs.si). Според чл. 159 от *Конституцията* институцията омбудсман по човешките права и основните свободи се създава във връзка с дейността на различните държавни органи, органи на местно самоуправление и други организации, на които са предоставени властнически правомощия. Във втория параграф на същия член е предвидена възможност за установяване на специализирани омбудсмани в различни области, въпреки че до този момент преобладаващото решение е установяването само на един омбудсман с широка компетентност. През декември 1993 г. в Словения е

приет *Закон за омбудсмана по човешките права*. Функциите и компетентността на омбудсмана следват класическия скандинавски модел. Организацията и методите на работа на омбудсмана, разделянето на сферите на дейност, процедурите и правомощията на институцията са определени в *Процедурните правила на омбудсмана по човешките права*. Омбудсманът по човешките права има по закон правото да получава всякаква информация от държавни органи и други организации, върху които осъществява мониторинг, без оглед нивото на секретност, както и да извършва разследвания, включително да разпитва свидетели. По всяко време той може да извършва проверки на държавни органи или институции, които ограничават личната свобода, например психиатрични клиники. Той няма право да наблюдава работата на съдиите и съдилищата, освен в случаите на неправомерно забавяне на процедурите или очевидна злоупотреба с власт. Съществено правомощие на омбудсмана е да сезира Конституционния съд с конституционни жалби в случаите на нарушаване на човешки права. Той може да се обръща към Конституционния съд с предложения за преценка на конституционността на нормативни актове, без да е необходимо да установява правен интерес пред Конституционния съд, какъвто е случаят с другите лица, които имат право да правят такива предложения (чл. 23, 50 и 52 от *Закон за Конституционния съд*). Правомощия на омбудсмана по човешките права са посочени и в други закони. В чл. 65 от *Закон за защита на потребителя* е предвидена компетентност на омбудсмана в областта на защитата на потребителите. Специална компетентност на омбудсмана е предоставена в чл. 15 от *Закон за защита на околната среда*, като му се възлага задължение да гарантира правото на здравословна околна среда. Предложения за започване на процедура пред омбудсмана по човешките права, в съответствие с чл. 52 от *Закон за отбраната*, могат да правят военнослужещи, ако те считат, че техните права или основни свободи са били ограничени или нарушени по време на службата им в армията.

Институцията адвокат на народа в **Румъния** (www.avp.ro) е създадена с *Конституцията* от 1991 г. и е регламентирана в *Закон № 35/1997 г.* Адвокатът на народа е независима институция, която не е подчинена на останалите държавни органи и чиято основна цел е да защитава правата и свободите на гражданите. Адвокатът на народа се избира от румънския сенат за срок от четири години и представя годишни отчети пред двете камари на румънския парламент. Право да подават жалби до институцията имат всички лица, независимо от тяхното гражданство, възраст, пол, политическа принадлежност или религиозни убеждения. Адвокатът на народа може да извършва проверки, да изисква от държавните органи информация и документи, необходими за осъществяването от него разследвания, да изисква и получава становища от ръководителите на съответните държавни органи или от държавни служители, които могат да предоставят информация, необходима за разрешаване на определен случай. В изпълнение на своите правомощия адвокатът на народа отправя препоръки, които не подлежат на парламентарен и съдебен контрол. Чрез своите препоръки адвокатът на народа информира държавните органи за техните незаконносъобразни актове или действия. Ако в хода на разследването адвокатът на народа установи наличието на пропуски в законодателството, корупция или сериозни слабости при приложението на законите, той представя

на председателите на двете камари на парламента или на министър-председателя, в зависимост от конкретния случай, специален доклад, в който посочва резултатите от своите проверки.

В **Литва** съществуването на подобна институция (www.lrs.lt) е предвидено в *Конституцията* от 1992 г., а подробната ѝ уредба се съдържа в *Закона за омбудсманите при Сейма*. В страната действат петима парламентарни омбудсмани: двама за разследване на държавни служители, единият от които има правомощия и относно служителите в армията, и трима за разследване на служители в местната администрация. Основната им задача е проучване на жалби във връзка със злоупотреби с власт и бюрокрация. Подобни институции съществуват и в другите прибалтийски държави – **Латвия** и **Естония**.

По подобен начин с федерален конституционен закон от февруари 1997 г. е създадена институцията пълномощник по правата на човека в **Русия** с цел да способства за възстановяването на накърнени права, за подобряване на законодателството и привеждането му в съответствие с международното право, както и за проучване на жалби, подадени срещу централни или местни органи на управление (www.ombudsman.gov.ru). Освен ежегодните доклади за извършената дейност пълномощникът може да изготвя и специални доклади за спазването на правата и свободите на гражданите, като те подлежат на публикуване.

В **Хърватия** омбудсманът е предвиден в *Конституцията* от 1990 г., а две години по-късно парламентът приема *Закон за омбудсмана* и избира първия омбудсман. Сферата му на дейност обхваща защита на конституционните и законови права на гражданите от държавната администрация и органите, осъществяващи публична власт, включително Министерството на отбраната, въоръжените сили и силите за сигурност, както и от органите на местно и регионално самоуправление.

В **Македония** омбудсманът също е предвиден в *Конституцията* от 1991 г. Парламентът приема *Закон за омбудсмана* 6 години по-късно – едва през 1997 г., а институцията започва да работи на практика през март 1998 г., когато са осигурени необходимите кадрови, материално-технически и други условия за нейното функциониране. Мандатът на омбудсмана е осем години. В случаи на нарушения на човешките права от страна на администрацията омбудсманът може да поиска повторно извършване на процедурата или спиране на изпълнението, да поиска Върховният съд да се произнесе или да преразгледа съответния административен акт, както и да препоръча започването на дисциплинарно производство срещу определен служител, да сезира прокуратурата и да препоръча мерки за подобряване на административните практики.

В **Босна и Херцеговина** институцията омбудсман е създадена както на равнище държавата Босна и Херцеговина, така и в рамките на двете съставни части – Федерация Босна и Херцеговина и Република Српска. В държавата 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 още през март 1994 г., непосредствено след подписването на Дейтънското споразумение и приемането на *Конституцията* на федерацията, се предвижда институцията омбудсман. Първите омбудсмани се назначават от Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа, а следващите се избират от Парламента на федерацията. В Република Сръпска *Законът за омбудсмана* е приет през февруари 2000 г. и 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 в държавата Босна и Херцеговина. Първите постоянни омбудсмани на Република Сръпска са избрани от парламента на 25 април 2002 г. за период от 5 години.

Институцията омбудсман е създадена и в **Косово** с регламент на Генералния секретар на Организацията на обединените нации от 30 юни 2000 г. Създаването и започването на дейността на тази институция става възможно благодарение на подкрепата на мисиите на Организацията на обединените нации и Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа.

Конституцията на **Албания** от 1998 г. предвижда създаването на институцията адвокат на народа (омбудсман), който се избира от парламента с квалифицирано мнозинство – три пети от всички депутати. Структурата, дейността и правомощията му са детайлно уредени в *Закон № 8454* от 1999 г. Институцията започва да работи през февруари 2000 г.

В **Сърбия и Черна гора** установяването на институцията омбудсман е един от приоритетите на страната в рамките на участието ѝ в Пакта за стабилност за Югоизточна Европа и една от предпоставките за пълноправно членство в Съвета на Европа. На 8 юли 2003 г. парламентарът на **Черна гора** прие *Закон за защитника на човешките права и свободи* (законопроектът преди това беше представен за становище в Съвета на Европа). В **Сърбия** *Законопроект за народния адвокат* е подготвен и внесен в парламента от правителството.

Така, традиционното виждане, че омбудсманът може да действа ефективно само в благоприятните условия на установена демократична система на държавно управление, в последните години е на път да бъде опровергано от опита на редица страни в преход, които въвеждат такава институция. Основните трудности пред омбудсманите в развиващите се демокрации от Централна и Източна Европа произтичат от обстоятелството, че те осъществяват своята дейност в условията на преминаване към друга политическа система, характеризирани се с бавно провеждане на структурните реформи, недоизградени политически и демократични отношения, неадекватно законодателство и несъгласувани законови разпоредби с международните актове, както и все още неизградени отношения на комуникация между администрацията и гражданите. Тъкмо поради това съществуването на такава институция е от особена важност за успеха и стабилността на прехода и утвърждаването на демокрацията. В своята работа новосъздадените институции омбудсман срещат и трудности, характерни не само за новите демокрации, каквито са например нарушенията на

правата на човека, широкото разпространение на корупцията, лошото или бюрократичното отношение на администрацията към гражданите.

От друга страна, установяването на институцията омбудсман в страните в преход е улеснено от обстоятелството, че то се извършва успоредно с изграждането на новото държавно устройство, поради което тези страни не се сблъскват с консервативния и бюрократичен подход, характерен за старите демокрации, когато става въпрос за въвеждане на нови институции. Необходимо е също така да се държи сметка за обстоятелството, че в повечето случаи ефективността на омбудсмана зависи не само от гадените му в съответното законодателство правомощия, а и от готовността на администрацията да се съобрази с неговите критики и предложения, както и с неговия авторитет. Всъщност, успехът на институцията се дължи на комбинация от редица фактори като независимост, достъп до информация, почтеност на лицето, избрано за омбудсман, желанието на администрацията да вземе под внимание съветите и препоръките на омбудсмана.

1.2. Местни и регионални институции от типа на омбудсмана

Традиционно омбудсманът е централизирана институция – една децентрализирана структура е свързана с риска местните/регионалните омбудсмани да дават противоречиви становища по един и същ въпрос, което от своя страна може да подорне легитимността на цялата институция. В някои страни омбудсманът е уреден само на национално равнище без изрична възможност за създаване на местни омбудсмани. Типичен пример в това отношение е Хърватия, по същия модел е организирана и институцията на омбудсмана в Македония – централизирана институция без канцеларии на територията на страната. В много държави с национален омбудсман обаче службата на омбудсмана има териториални поделения в страната, които нямат статута на местни омбудсмани, а тяхната основна функция е да получават жалби от гражданите и да ги препращат за разглеждане от омбудсмана. По този начин е организирана както институцията в Косово, където омбудсманът има 4 регионални подразделения, така и в двете съставни части на Босна и Херцеговина – във Федерация Босна и Херцеговина регионалните канцеларии са 11, а в Република Српска – 4.

Създаването и функционирането на регионални/местни институции от типа на омбудсмана е един от въпросите, по които съществува най-голямо многообразие от алтернативни решения.

Регионални омбудсмани съществуват главно в страни, чиято форма на държавно устройство включва обособени образувания с по-голяма или по-малка степен на автономия – Великобритания, Испания, Белгия, Федерална република Германия и др.

Създаването на местни омбудсмани не следва общи правила и традиция, а се обуславя най-често от конкретни потребности и исторически гадености.

Във Великобритания действат омбудсмани за местната администрация в Англия и Уелс. В Испания местни институции от типа на омбудсмана съществуват в няколко автономни области – Каталуния, Валенсия, Страната на Баските, Астурия и др., като най-много местни посредници има в Каталуния – 23. Те се избират от общинските съвети, които приемат и правилник за тяхната дейност. Правомощията на местните посредници са сходни с тези на народния защитник, но са ограничени само в рамките на съответната община. Местните посредници наблюдават дейността на общинската администрация и разглеждат жалби срещу нейните действия. От 2002 г. в Каталуния действа и специален закон, регламентиращ дейността на местните посредници.

През 1999 г. Конгресът на местните и регионални власти в Европа към Съвета на Европа прие *Препоръка 61 (1999) относно ролята на местните и регионалните обществени посредници/омбудсмани за защитата на правата на гражданите*, в която подкрепя създаването на омбудсмани на национално и местно (общинско и регионално) ниво.

1.3. Специализирани омбудсмани

В много случаи определени обществени групи се нуждаят от допълнителна или специализирана защита поради спецификата на тяхното положение в обществото или значимостта на обществените отношения, в които участват. По тази причина в редица страни наред с националните, регионалните и местните омбудсмани, и най-често – извън тяхната система, действат и различни специализирани омбудсмани. В едни случаи те се създават със специален закон, в други – с актове на институцията, в рамките на която извършват своята дейност. Наименованията на тези институции ясно очертават кръга на тяхната сфера на дейност (специализация).

• Омбудсмани в структурите на въоръжените сили и на органите за сигурност

В някои европейски държави съществуват национални институции омбудсман и/или институции от типа омбудсман, специализирани да разглеждат оплаквания срещу злоупотреба с власт и накърняване на права, включително корупция в органите за сигурност и в частност във въоръжените сили⁴. По отношение на специализираните омбудсмани в тази сфера съществуват два различни модела за техния избор и субординация: 1. институцията се избира от парламента и се отчита пред него; или 2. институцията се назначава от съответния министър или друг държавен орган.

⁴ Подобни институции действат и извън Европа. Към Министерството на отбраната на САЩ от 1978 г. работи *генерален инспектор* - независим орган, който осъществява контрол и наблюдение, иницира проверки и разследвания, свързани с министерството, като главните му задачи са да разкрива измами и злоупотреби с власт, закононарушения, заплахи за общественото здраве и сигурност и да прави препоръки за тяхното отстраняване. Подобно на омбудсмана на въоръжените сили на Австралия (действащ от 1976 г.), омбудсманът по националната сигурност и отбраната и въоръжените сили на Канада (действа от 1999 г.), е неутрален и безпристрастен орган, който се явява посредник и докладва по въпроси, отнасящи се до Министерството на националната отбрана и въоръжените сили на Канада. Омбудсманът изпълнява функцията на пряк източник на информация и подпомага достъпа на засенатите лица до каналите за подпомагане и обезщетяване.

Първият *омбудсман по въпросите на отбраната* в Норвегия е създаден с парламентарно решение от 21 април 1952 г.⁵ Той е пряко подчинен на Стортинга (норвежкия парламент), който избира както омбудсмана така и съвета, ръководен от него. Главните задачи на омбудсмана по въпросите на отбраната са да гарантира благополучието на всеки войник и да осигури система за разрешаване на конфликти. Повечето оплаквания се подават от отделни войници, а по-малка част от служители, засегнати офицери и отделни групи. Според омбудсмана много от конфликтите се решават по-лесно по този начин, отколкото ако се използват традиционните механизми. В своето почти четиридесетгодишно съществуване институцията омбудсман е играла централна роля в решаването на конфликти и запазването на атмосфера на прозрачност и доверие в различните сектори на отбраната, включително и за развитието на антикорупционен потенциал. Омбудсманът по въпросите на отбраната действа успоредно с националния омбудсман за публичната администрация и другите специализирани омбудсмани – омбудсман за лицата, отказващи да служат в армията, омбудсман за потребителите, омбудсман за равните права, омбудсман за децата и регионалните омбудсмани.

Във Федерална република Германия институцията *Пълномощник на германския Бундестаг по въпросите на отбраната*, е въведена с *Конституцията* (чл. 45b – нова разпоредба, приета във връзка с присъединяването на държавата към НАТО) и специален федерален закон. Предназначението на тази институция е да защитава конституционните права на войниците и да действа като помощен орган на федералния парламент по отношение на упражнявания от него парламентарен контрол. Пълномощникът изпълнява ролята на особена инстанция по петициите и всеки войник има право да се обърне непосредствено към него, без да спазва установената в армията йерархия. Към него с молба в полза на войника могат да се обърнат също така приятели, доверени лица или членове на семейството. Всеки войник има право да сезира пълномощника директно и лично. Пълномощникът може да предприема и действия по своя инициатива, както и да следва инструкциите на Бундестага или на парламентарната Комисия по отбраната. При упражняване на правомощията си той може да изисква от министъра на отбраната и от подчинените му лица и институции да отговорят на неговите запитвания и да му предоставят необходимата информация. Пълномощникът по въпросите на отбраната има право на информация и достъп до документи на федералния министър на отбраната и подчинените му служби. Това му дава възможност при обработката на данни да изисква от войсковата част и от другите служби да извършат проверка на даден случай, да вземат отношение по резултата от проверката и да предоставят необходимата документация. Правото на информация за него и неговите сътрудници е основа за събиране на данни и осъществяване на контакти по служебни въпроси с федералния министър на отбраната. Годишните доклади на пълномощника се обсъждат на пленарна сесия на парламента. Пълномощникът по въпросите на отбраната се назначава от президента на републиката за срок от 5 години, след

⁵ За разлика от този подход, *парламентарният омбудсман* на Швеция е оправомощен да наблюдава всички централни и местни органи, техните служители и лицата, които упражняват публична власт, включително и всички военнослужещи.

като е бил избран с тайно гласуване с мнозинство от всички членове на парламента. Той има статут на федерален министър и не може да заема никаква друга държавна служба или да упражнява друга професия.

Институцията *Генерален (военен) инспектор* на Кралство Холандия е създадена с кралски указ, уреждащ въпроси, свързани с въоръжените сили. Генералният инспектор провежда разследвания по случаи, свързани с отделни бивши или настоящи военнослужещи. Той отправя препоръки до министъра по въпроси, засягащи въоръжените сили, иницира разследвания или изпълнява ролята на посредник или арбитър по въпроси, свързани с настоящи или бивши военнослужещи. Генералният инспектор посредничи по индивидуални оплаквания и проверява организационни и управленски въпроси, но няма право да взема решения или да води наказателно разследване. Генералният инспектор е независим и не е част от йерархична структура. Той докладва на министъра на всеки три месеца, а ежегодно представя и годишен доклад пред постоянната Комисия по отбраната към Долната камара на парламента. В службата на Генералния инспектор работят около 35 души, военни и цивилни. Военнослужещите в холандската армия могат да подават жалби и до националния омбудсман.

В Чешката република от 1998 г. наред с *националния обществен защитник на правата* действа и *Обществен защитник за въоръжените сили*.

• Омбудсмани срещу дискриминацията и за равните права

Омбудсман за равните права, който действа паралелно с парламентарния омбудсман, е създаден в Швеция, Норвегия, Литва и гр. В Швеция и Норвегия той се назначава от правителството, а в Литва се избира от парламента. Основната задача на *омбудсмана за равните права* в Швеция е да следи за спазването на *Закона за равните възможности* като в случаи на дискриминация на пазара на труда може да налага санкции, а в Литва – да разглежда жалби в сферата на трудовите правоотношения, на образованието и на услугите. В Норвегия *омбудсманът за равните права* наблюдава прилагането на *Закона за равнопоставеност на половете* и разглежда случаи на полова дискриминация във всички сфери по молби, отправени както от граждани, така и от юридически лица, включително синдикални организации и такива на работодателите.

Омбудсман срещу етническата дискриминация е установен в Швеция и Унгария. В Швеция неговата дейност е уредена с отделен закон, който го оправомощава да разглежда случаи на етническа дискриминация във всички сфери на обществения живот. Назначава се от правителството. В Унгария *Омбудсманът за правата на етническите малцинства* се избира от парламента.

Омбудсман за хората с увреждания има в Швеция. Той се назначава от правителството и действа в съответствие със *Стандартните правила на ООН за равнопоставеност на хората с увреждания*.

- **Други специализирани омбудсмани**

Омбудсмани за защита правата на потребителя съществуват в Дания, Норвегия, Финландия и др., като следят за спазването съответно на *Закона за пазарните практики* и *Закона за защита на потребителите*.

Университетски омбудсмани действат в голяма част от университетите на западноевропейските страни, а извън Европа – в тези на САЩ и Канада. Те разглеждат жалби срещу университетското ръководство и администрация, включително в случаите на дискриминация, и посредничат при разрешаването на конфликти.

Омбудсмани за защита на личните данни са създадени във Финландия, Унгария, Чешката република. С оглед напредъка на информационните технологии, които все повече застрашават неприкосновеността на личността, те не само извършват проверки и разследвания, но и поддържат регистри на лицата, които оперират с лични данни.

Омбудсман за законността на действията на полицейските органи, който проучва оплаквания срещу работата на полицията в Англия и Уелс, както и въпроси, повдигнати от самите полицейски служители (за които се смята, че са особено важни или са възникнали при някои изключителни обстоятелства).

Съществуват *банкови и застрахователни омбудсмани* (Обединеното кралство), *омбудсман на лицата, отказващи да служат в армията* (Норвегия), *омбудсман по здравеопазването* (Обединеното кралство), който разглежда жалби по отношение на здравеопазването, финансирано от държавата. Във Великобритания съществуват и *омбудсман за пробацията и местата за лишаване от свобода*, *независим омбудсман по жилищното настаняване*, *служба на финансовия омбудсман*. Все повече законодателства предвиждат специализирани *омбудсмани по въпросите на децата* (Норвегия, Гърция, в Испания – на равнище на автономната област Каталуня и др.).

Въпросът за или против необходимостта от създаване на специализирани омбудсмани с правомощия в определени сфери от обществения живот стои и пред повечето страни от Централна и Източна Европа. Като алтернатива на създаването на специализирани омбудсмани е изграждането на специализирани структури в рамките на администрацията на централния омбудсман (както е в Словения например), които да се занимават с тези въпроси. Тенденцията в държавите, където омбудсманът съществува отгавна, е постепенно да се намалява броят на различните омбудсмани, тъй като е станал ненужно голям. Това е въпрос, който всяка страна решава според своите потребности, опит и традиции.

2. 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 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. Обръща се специално внимание на необходимостта от създаването на подобни институции в държавите, в които такива механизми все още не функционират.

2.1. Резолюция за сътрудничеството между омбудсманите на държавите-членки и между тях и Съвета на Европа⁶

(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,

Реши:

а. 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;

⁶ Терминът омбудсмани в тази резолюция се отнася до омбудсманите, парламентарните пълномощници, посредниците и лицата, осъществяващи подобни функции.

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.

2.2. Препоръка⁷ на Комитета на министрите до държавите-членки за институцията на омбудсмана⁸

(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.b 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;

Вземайки 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 други недостатъци от страна на административните органи с оглед засилване на защитата на личността в отношенията ѝ с тези органи;

⁷ 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.

⁸ Терминът *омбудсман* в тази препоръка се отнася до омбудсманите, парламентарните пълномощници, посредниците и лицата, осъществяващи подобни функции.

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, 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 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;

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.

2.3. Препоръка относно ролята на местните и регионалните обществени посредници/омбудсмани за защита на правата на гражданите

(Препоръка 61 (1999) на Конгреса на местните и регионалните 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 държавните 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 държавните органи и услуги;

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

13. Обръща внимание на факта, 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;

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 държавните органи и гражданите;

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

16. Отчита, че няколко от държавите-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 държави, 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 дистанцията между гражданите и държавните 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 държави-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 омбудсмани на национално, както на местно и регионално ниво и да гарантират способността на местните и регионалните органи да подобряват защитата на гражданите и малцинствата и спазването на законите, да подобряват административната дейност и работата на тези органи чрез въвеждане на подходящи правни и финансови инструменти;

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.

ЕВРОПЕЙСКИ ОМБУДСМАН

Институцията на Европейския омбудсман е въведена с Маастрихтския договор, подписан през 1992 г. и в сила от ноември 1993г.⁹ През 1995 г. Европейският парламент избира за първи Европейски омбудсман – бившият омбудсман на Финландия Якоб Зьодерман. От 1 април 2003 г. постът се заема от дотогавашния 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 Европейските общности 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. 195¹⁰ от Договора за създаване на Европейската общност (Маастрихтския договор), 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 конституция*, приет с консенсус от Европейския конвент на 13 юни и 10 юли 2003 г. и предоставен на председателя на Европейския съвет. Проектът

⁹ Институцията е създадена посредством въвеждането съответно на чл. 20d в Договора за създаване на Европейската общност за въглища 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) в Договора за създаване на Европейската общност относно европейското гражданство.

¹⁰ Чл. 138e по старата номерация.

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.¹¹

Настоящият раздел 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, Кодекса за добро поведение на администрацията, приет от Европейския парламент по предложение на Европейския омбудсман, както и преглед на разглежданите от институцията случаи от нейното създаване до днес.

¹¹ 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. Кратка справка за Европейския омбудсман¹²

Кой е той?

Институцията на Европейския омбудсман е създадена чрез Договора от Маастрихт през 1992 г. Първият Европейски омбудсман е избран от Европейския парламент през 1995 г. Професор П. Никифорос Диамандурос, бивш омбудсман на Гърция, заема поста от 1 април 2003 г.

В какво се състои неговата работа?

Европейският омбудсман разследва и докладва случаи на лоша администрация в институциите и органите на Европейската общност, като например в Европейската комисия, в Съвета на Европейския съюз и в Европейския парламент. Единствено Европейският съд и Съдът от първа инстанция при изпълнение на своите юридически функции не попадат под юрисдикцията на омбудсмана. Обикновено омбудсманът провежда разследване на основата на постъпили жалби, но също така може да започне разследване по собствена инициатива.

Кой може да го сезира?

Всеки гражданин на Съюза или всяко физическо или юридическо лице с постоянно местопребиваване или с регистриран офис в държава членка на ЕС може да внесе жалба до омбудсмана с писмо, чрез факс или с електронна поща.

Какви са неговите правомощия?

Омбудсманът има широки права за провеждане на разследване. Институциите и органите на Общността са задължени да го снабдяват с информацията, която той изисква, и да му дават достъп до материалите, свързани с разследването. Държавите членки също така следва да го снабдяват с информация, която би могла да помогне за изясняване на случаи на лоша администрация от страна на институциите и органите на Общността.

Какъв резултат може да се очаква?

Ако случаят не е разрешен задоволително в хода на разследването, омбудсманът може да се опита да намери добронамерено решение, което да коригира случая на лоша администрация и да бъде задоволително за жалбоподателя. Ако опитът за помирение се провали, омбудсманът може да направи предложения за решаване на случая. Ако съответната институция не приеме неговите препоръки, омбудсманът може да изготви специален доклад по въпроса до Европейския парламент.

¹² Справката е подготвена и предоставена на български език от службата на Европейския омбудсман.

Видове допустими жалби

Голяма част от жалбите, внесени при Европейския омбудсман, касаят административни закъснения, липса на прозрачност или отказ за даване на достъп до информация. Някои касаят трудовите отношения между институциите и техните служители, попълването на личния състав, както и провеждането на конкурси. Други жалби са свързани с договорните отношения между институциите и частни фирми, например в случаите на внезапно прекратяване на договор.

Информирание на обществеността

Бюрото на омбудсмана предоставя на разположение брошура озаглавена *“The European Ombudsman – Could he help you?”* (*“Как може да Ви помогне Европейският омбудсман”*), в която се съдържа формуляр за подаване на жалба. Всяка година омбудсманът представя пред Европейския парламент своя годишен доклад, който се превежда на всички официални езици на Съюза. Омбудсманът притежава също така Интернет страница, която предоставя детайлирана и актуализирана информация за неговата дейност. Освен това омбудсманът предприема официални посещения във всички страни членки, където има възможност да представи работата си пряко пред гражданите.

Примери за случаи, намерили решение след намеса на Европейския омбудсман

Договорни проблеми

Подизпълнител получава заплащане след като омбудсманът предлага гъвкав подход

Подизпълнител е внесъл жалба пред омбудсмана с оплакването, че е пострадал несправедливо поради клауза в договор с Европейската комисия. Клаузата предвижда да не се заплащат услугите на главния изпълнител, докато той не представи фактурите на всички свои подизпълнители. Тъй като не всички подизпълнители са представили своите фактури навреме, Комисията е задържала плащането. След предложение на омбудсмана, Комисията е поискала от главния изпълнител да внесе фактурите, получени до момента, за да могат да бъдат заплатени услугите на онези подизпълнители, които са спазили предвидения срок.

Недостатъчна прозрачност

След намеса на омбудсмана Съветът дава достъп на “Statewatch” до искани от тях документи

Групата за наблюдение спазването на гражданските свободи в ЕС *“Statewatch”*, базирана във Великобритания, е внесла жалба пред омбудсмана след отказ на Съвета да ѝ даде достъп до дневния ред на *“Senior Level Group”* и на *“EU-US Task Force”*. Съветът твърди, че документите *“не се съхранявали от Съвета”*, а от неговия генерален секретариат – институция, *“различна”* от

Съвета. Омбудсманът отхвърли този аргумент, подчертавайки, колко е важно да се гарантира възможно най-широк достъп на европейските граждани до информация, както и необходимостта от спазване на правилата, регулиращи достъпа до документи. Съветът преразгледа първоначалното си решение и даде достъп на жалбоподателя до исканите документи.

Забавено плащане

Германска фирма получава плащане плюс лихви от 1995 г. след подаване на жалба до омбудсмана

Германска консултантска фирма е внесла жалба, че Комисията все още не ѝ е изплатила финалния дял от неин хонорар след закъснение от шест години. Фирмата е участвала в работите по необходимите програмни доклади и по финансовия отчет за 1994 г. Омбудсманът установи, че документите, отнасящи се до програмата, са се съхранявали в техническата служба на Комисията. Тази служба е била закрыта по-късно, а нейният архив – затворен от белгийското правосъдие. По този начин Комисията не е имала достъп до документите. В хода на разследването на омбудсмана Комисията получи копие от досието и изплати финалния дял от хонорара плюс лихвите от 1995 г. насам.

Нарушаване на правото на защита

След разследване на омбудсмана Комисията предприема действия за защита на нарушени права на граждани

Гръцки гражданин сезира Комисията в качеството ѝ на “гарант на Договора”, обвинявайки гръцките власти в нарушение на Закона за обществените поръчки на Общността при провеждане на конкурса за проект за строителство на метрото в гр. Солун. По-късно жалбоподателят поставя под въпрос начина, по който Комисията е разследвала и закрыла неговия случай. Омбудсманът установи, че Комисията е информирала погрешно жалбоподателя относно причините за закриване на разследването и че е закрыла случая без да даде на жалбоподателя реалистична възможност да представи допълнителни доказателства. Той разкритикува Комисията за начина на разглеждане на жалбата и предложи да се изготвят правила за регулиране на отношенията на Комисията с граждани, когато тя действа в качеството си на “гарант на Договора”. На 20 март 2002 г. Комисията изпрати съобщение по този проблем до омбудсмана и до Европейския парламент.

Как се влиза в контакт с омбудсмана

- с писмо
The European Ombudsman
1, av. du Prèsident Robert Schuman
B.P. 403
F - 67001 Strasbourg Cedex
France

- по телефона
+ 33 (0) 3 88 17 23 13
- по факс
+ 33 (0) 3 88 17 90 62
- с електронна поща
euro-ombudsman@europarl.eu.int
- Интернет страница
<http://www.euro-ombudsman.eu.int>

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. 138e.

...

Член 138e¹³

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

¹³ 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.

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 държавите-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 възнаграждение, 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. 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.

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 отправя 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 узнали 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 дала предварително съгласието си.

Те предоставят достъп до други 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 предприема 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

Дополкова, 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 правомощията 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 предсрочно прекратяване на правомощията 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 въздръжане 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 процес¹⁴.

3. Служителите на Европейските общности и на сръжавите-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.¹⁵

¹⁴ 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 на този, извършващ разследванията.

¹⁵ Виж решение, взето по взаимно съгласие между представителите на правителствата на сръжавите-членки за разполагането на седалищата на институциите и на някои органи на Европейските общности (О) No. С 341, 23.12.1992, р.1).

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 остатък 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

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 нейния 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 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. При разследване по собствена инициатива се прилагат процедури аналогични на тези при разследванията, започнати въз основа на жалба.

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 1049/2001¹⁶ 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.

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 искането.

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

¹⁶ 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).

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 гражданина.

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 Зьодерман

2.4. Формуляр на жалба до Европейския омбудсман

ЕВРОПЕЙСКИ ОМБУДСМАН

ЖАЛБА ПО ПОВОД ЛОШО АДМИНИСТРИРАНЕ

(Ако мястото в този формуляр не е достатъчно, можете да продължите на отделен лист. Моля, приложете всички необходими документи в подкрепа на Вашата жалба)

1. Подател (име, презиме, фамилия):

От името на:

Адрес:

Тел./Факс:

2. Срещу коя институция или орган на Общността е насочена жалбата?

Европейската комисия	Икономическия и социалния комитет
Съвета на Европейския съюз	Комитета на регионите
Европейския парламент	Европейската централна банка
Сметната палата	Европейската инвестиционна банка
Съда на Европейските общности*	Друг орган на общността

*извън случаите, когато упражнява правораздавателна функция

3. Какво е решението или случаят, по повод на който Ви е подавана жалба?
Кога разбрахте за това?

4. Какъв резултат очаквате от Вашата жалба? Какви са Вашите искания?

5. Свързали ли сте се вече с конкретната институция или орган на Общността с оглед да получите компенсация?

ДА (Моля уточнете)

НЕ

6. В случай, че жалбата Ви е свързана с трудови отношения с институция или орган на Общността: използвали ли сте всички възможности за подаване на молба или жалба по вътрешно-административен ред, в частност процедурите, предвидени в чл. 90(1) и (2) на Правилата за персонала. Ако да, срокът за отговор от Институцията изтекъл ли е вече?

7. Произнесъл ли се е вече съд по Вашия случай и има ли висящо дело по него?

ДА

НЕ

Жалбите до Европейския омбудсман (и всички приложени документи) се разглеждат публично.

“Публично разглеждане” означава, че всяко лице има достъп до жалбата и приложените към нея документи. Ако омбудсманът започне разследване, мнението на институцията или органа, до които се отнася жалбата, и всяко становище на жалбоподателя по повод на това мнение, както и други документи, посочени в чл. 13 на Правилата за прилагане на решението на Европейския парламент (достъпни в Интернет-страницата на Европейския омбудсман) са публични документи, достъпни за всяко лице при поискване. Решенията на омбудсмана по жалбата се публикуват в изготвяния от него Годишен доклад и на Интернет-страницата на Европейския омбудсман, без да се посочва името на жалбоподателя.

Жалбоподателят има правото да поиска жалбата му да бъде разгледана поверително. В този случай жалбата и другите документи, изброени по-горе, не са публично достъпни. Ако омбудсманът започне разследване, дори жалбата да е поверителна, тя трябва да бъде изпратена на засегнатата институция или орган на Общността. Решенията на омбудсмана по жалби, считани за поверителни, се публикуват в неговия Годишен доклад и в Интернет-страницата в анонимна форма.

Жалбите до омбудсмана могат да съдържат лични данни на жалбоподателя или на трето лице. При тяхното използване Европейският омбудсман се ръководи от Регламент (ЕС) No. 45/2001¹⁷. Ако няма направено искане за поверителност, се приема, че жалбоподателят е съгласен по смисъла на чл. 5(d) от Регламента (ЕС) № 45/2001 омбудсманът да използва публично всички лични данни, съдържащи се в жалбата.

8. Моля, изберете една от следните две възможности:

Моля да разгледате жалбата ми публично
Изисквам жалбата да бъде разгледана поверително

9. Съгласен ли сте жалбата Ви да бъде препратена на друга институция (европейска или национална) ако Европейският омбудсман реши, че той не е оправомощен да я разгледа?

ДА

НЕ

Дата и подпис:

¹⁷ Регламент (ЕС) No 45/2001 на Европейския парламент и на Съвета от 18 декември 2000 г. относно защитата на лицата във връзка със събиране и обработване на лични данни от институциите и органите на Общността и свободния обмен на такива данни. Official Journal L 8/1, 12/01/2001.

3. Европейски кодекс за добро поведение на администрацията

3.1. Въведение

На 6 септември 2001 г. Европейският парламент прие резолюция, с която одобри Кодекс за добро поведение на администрацията, който институциите и органите на Европейския Съюз, администрацията и служителите са длъжни да спазват в отношенията си с гражданите.

Идеята за такъв кодекс беше предложена най-напред от депутата в Европейския парламент Рој Пери през 1998 г. Европейският омбудсман подготви проекта, следвайки процедурата на самосезиране и го представи пред Европейския парламент като специален доклад. Резолюцията на парламента се основаваше на предложенията на омбудсмана, с някои промени, предложени от господин Пери в качеството му на докладчик към Комисията по жалбите на Европейския парламент.

Статут на кодекса

Хартата на Европейския Съюз за основните права и свободи беше обявена на срещата на високо равнище в Ница през декември 2000 г. Тя определя като основни права на гражданите *правото на добро административно обслужване и правото да подават оплаквания до Европейския омбудсман в случай на лошо администриране*.

Целта на Кодекса е да изясни подробно какво означава на практика прокламираното в Хартата право на добро административно обслужване.

Право на добро административно обслужване

1. Всеки човек има право да получи от институциите и органите на Съюза справедливо, безпристрастно и в разумен срок административно обслужване.
2. Това право включва:
 - правото на всеки човек да бъде изслушван, преди срещу него да бъдат предприети каквито и да било неблагоприятни мерки;
 - правото на всеки човек да има достъп до своето досие, като спазва всички законни интереси за поверителност и професионална тайна;
 - задължението на администрацията да мотивира решенията си.
3. Всеки човек има правото да бъде възмезден от Общността за всички вреди, причинени от нейни органи или служители при изпълнение на техните служебни задължения в съответствие с общите принципи на законодателството на държавите-членки.
4. Всеки човек може да пише до институциите на Съюза на един от езиците на Договорите и трябва да получи отговор на същия език.

(Чл. 41 от Хартата на основните права)

Европейският омбудсман разследва възможните случаи на лошо администриране в дейността на институциите и органите на Съюза в съответствие с чл. 195 от Договора за създаване на Европейската общност и Статута на омбудсмана. Определението на омбудсмана за лошо администриране от неговия годишен отчет от 1997 г. гласи следното:

“лошо администриране е налице, когато публичен орган не действа в съответствие с правилото или принципа, който е задължителен за него”.

Това определение беше одобрено от Европейския парламент.

Омбудсман

Всеки гражданин на Съюза и всяко физическо или юридическо лице, което има местопребиваване или месторегистрация в държава-членка, има правото да сезира омбудсмана в случаите на лошо администриране при дейността на институциите и органите на Общността, с изключение на Съда на Европейските общности и Първоинстанционния съд, когато действат като такива.

(Чл. 43 от Хартата за основните права)

Едновременно с одобряването 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 в съответствие с чл. 41 от Хартата.

Така омбудсманът ще прилага определението за лошо администриране и ще взема предвид правилата и принципите, съдържащи се в Кодекса.

Чл. 192 от Договора за създаване на Европейската общност дава на Европейския парламент правото да иска от Комисията да предлага нови законопроекти. По предложение на Жан-Морис Дехос, докладчик към Комисията по законодателството и вътрешния пазар, резолюцията на Европейския парламент от 6 септември 2001 г. за Кодекса задължава също Европейската комисия да представи проект за нормативна уредба, съдържаща Кодекса за добро административно поведение, основана на чл. 308 от Договора за създаване на Европейската общност, която да включва Кодекса.

С инкорпорирането на Кодекса в нормативната уредба се подчертава обвързващия характер на неговите правила и принципи както за гражданите, така и за длъжностните лица.

3.2. Европейски кодекс за добро поведение на администрацията

Член 1

Обща разпоредба

В своите отношения с гражданите институциите и техните служители трябва да спазват принципите, заложили в този Кодекс за добро поведение, наричан по-надолу в текста "Кодексът".

Член 2

Приложение спрямо лицата

1. Кодексът се прилага за всички длъжностни лица и други служители, за които се прилагат Правилата за персонала и Условиата за наемане на работа на други служители в техните отношения с обществеността. С термина длъжностно лице се наричат и другите служители.

2. Институциите и техните административни органи следва да вземат необходимите мерки, за да гарантират, че разпоредбите на този Кодекс ще се прилагат и за други лица, които работят за тях като лица, наети по нетрудово правоотношение, експерти от националните държавни служби и стажанти.

3. Понятието "общественост" включва физически и юридически лица, независимо дали имат местожителство или месторегистрация в държава-членка или не.

4. За целите на този кодекс:

а/ терминът "институция" означава институция или орган на Общността;

б/ "длъжностно лице" означава всяко длъжностно лице или друг служител на Европейските общности;

Член 3

Приложно поле

1. Този кодекс съдържа общите принципи за добро администриране, които ще се прилагат за всички взаимоотношения на Институциите и техните административни органи с обществеността, освен ако те не се уреждат от специални норми.

2. Принципите, залегнали в този кодекс, не се прилагат за отношенията между дадена институция и нейните служители. Тези отношения се уреждат от Правилата за персонала.

Член 4

Изискване за законност

Длъжностното лице трябва да действа в съответствие със закона и да прилага правилата и процедурите, залегнали в законодателството на Общността. В частност длъжностното лице трябва да следи решенията, които засягат правата или интересите на личността, да имат необходимото правно основание и законосъобразно съдържание.

Член 5

Недопускане на дискриминация

1. При работа с молбите на гражданите и при вземане на решения, длъжностното лице е длъжно да се увери, че се спазва принципът за равнопоставеност. Членове на обществеността, които са в еднакво положение, трябва да получават еднакво отношение.

2. Ако се установи някакво различие, длъжностното лице трябва да гарантира, че то е обусловено от специфичните обективни особености на дадения случай.

3. Длъжностното лице трябва във всеки отделен случай да избягва каквато и да е дискриминация, основана на националност, пол, раса, цвят на кожата, етнически или социален произход, генетични особености, език, религия или вяръвания, политически или други възгледи, принадлежност към национално малцинство, собственост, произход, физически увреждания, възраст или сексуална ориентация.

Член 6

Съотносимост

1. Когато взема решения, длъжностното лице трябва да гарантира, че предприетите мерки съответстват на поставената цел и по-специално трябва да избягва ограничаване правата на гражданите или налагане на задължения, когато тези ограничения или задължения не са свързани с целта на осъществяваното действие.

2. Когато взема решения, длъжностното лице трябва да зачита справедливото равновесие между интересите на частните лица и обществения интерес.

Член 7

Недопустимост на злоупотреба с власт

Правомощията трябва да се използват единствено за целите, за които са били предоставени със съответните разпоредби. Длъжностните лица във всички случаи трябва да избягват да използват тези правомощия за цели, които нямат правно основание или не са мотивирани от никакъв обществен интерес.

Член 8

Безпристрастност и независимост

1. Длъжностното лице трябва да бъде независимо и безпристрастно. То трябва да се въздържа от всякакви своеволни действия, които биха се отразили неблагоприятно на членове на обществеността, както и да не проявява привилегировано отношение на каквито и да било основания.

2. Поведението на длъжностното лице никога не трябва да бъде ръководено от личен, семеен или национален интерес или политически натиск. Длъжностното лице не трябва да участва във вземането на решения, от които то или близък член на неговото семейство има финансов интерес.

Член 9

Обективност

При вземането на решения длъжностното лице трябва да вземе предвид всички фактори, които имат значение и да прецени значимостта на всеки от тях, като изключи от разглеждане онези от тях, които са ирелевантни.

Член 10

Законни очаквания, последователност и консултации

1. Длъжностното лице трябва да бъде последователно в личната си административна дейност, както и в административната дейност на институцията. То е длъжно да прилага установения в административната дейност ред, освен ако няма налице законови основания за отклонение от този ред в конкретния случай. Тези основания трябва да се документират писмено.

2. Длъжностното лице трябва да зачита законните и разумни очаквания, които имат членовете на обществеността към него предвид начина, по който е действала до този момент Институцията.

3. Когато е необходимо, длъжностното лице съветва членове на обществеността как да процедурат и какви действия да предприемат при разрешаване на въпроси от неговата компетентност.

Член 11

Справедливост

Длъжностното лице трябва да действа справедливо, безпристрастно и разумно.

Член 12

Учтивост

1. Длъжностното лице трябва да бъде учтиво, коректно, услужливо и гостеполно в отношенията си с гражданите. Когато отговаря на кореспонденция, телефонни обаждания и електронна поща, то следва да се опита да бъде възможно най-полезно и да отговаря възможно най-пълно и точно на задаваните му въпроси.

2. Ако поставеният въпрос не е в неговата компетентност, длъжностното лице трябва да насочи гражданина към съответния компетентен служител.

3. Ако бъде допусната грешка, която засяга отрицателно правата или интересите на член на обществеността, длъжностното лице трябва да се извини и да положи всички усилия да поправи отрицателните последици, които са резултат от неговата/нейната грешка по най-подходящия начин и да информира пострадалото лице за правото му на обжалване в съответствие с чл. 19 от Кодекса.

Член 13

Отговор на писмата на езика, използван от гражданина

Длъжностното лице трябва да осигури възможност на всеки гражданин на Съюза и на всеки друг член на обществеността, който се е обърнал писмено към някоя от институциите на един от езиците на Договора, да получи отговор на същия език. Същото правило се прилага, доколкото е възможно, и за юридическите лица като неправителствени организации и търговски дружества.

Член 14

Потвърждение на получаването и посочване на компетентното длъжностно лице

1. На всяко писмо или жалба до някоя институция трябва да се отговори с потвърждение за получаване в срок от две седмици, освен ако в този период може да се изпрати отговор по същество.

2. Отговорът или потвърждението трябва да посочва името и телефонния номер на длъжностното лице, което разглежда въпроса, както и административната структура, в която то работи.

3. Не е необходимо да се изпраща потвърждение или отговор, когато е налице злоупотреба чрез прекомерен брой писма или жалби, или с изпращане на повтарящи се или безсмислени писма.

Член 15

Задължение за прехвърляне на преписки към компетентния орган.

1. Ако писмо или жалба е адресирано или предадено на Генерална дирекция, на дирекция или отдел, който не е компетентен да го разгледа, неговите служители трябва незабавно да препратят преписката на компетентния орган.

2. Службата/административната структура, от която първоначално е получено писмото или жалбата, трябва да отбележи кой е препратил писмото, респективно жалбата, както и името и телефонния номер на служителя, на когото преписката е била препратена.

3. Съответното длъжностно лице трябва да уведомява членовете на обществеността, съответно на организацията, за всякакви грешки или пропуски, допуснати и констатирани по преписката и да даде възможност те да бъдат отстранени.

Член 16

Право на изслушване и изявление

1. В случаите, когато се засягат правата или интересите на личността, длъжностното лице трябва да се увери, че във всеки етап на процеса на вземане на решение, се съблюдава правото на защита.

2. Всеки член на обществеността има право в случаите, когато решението засяга правата или интересите му, да му бъде дадена възможност да направи писмени бележки, а когато е необходимо, да направи и устно изложение, преди да бъде взето решението.

Член 17

Разумен срок за вземане на решение

1. Длъжностното лице трябва да гарантира, че решението по всеки пункт от жалбата до съответната институция ще се вземе в разумен срок, без забавяне и в никакъв случай не по-късно от два месеца от датата на получаването. Същото правило се прилага и в случаите, когато се дава отговор на писма, както и за запитвания, които служителят е изпратил до повисшестоящ орган или служител с искане за указания при вземането на решение.

2. Ако случай по запитване или жалба до институцията не може да бъде решен в рамките на горецитирания срок поради сложност на материята,

длъжностното лице трябва незабавно да уведоми подателя на жалбата или запитването.

Член 18

Задължение за мотивиране на решението

1. Всяко решение на институцията, което може да засегне правата или интересите на личността, трябва да съдържа мотивите, на които се основава, като се посочат ясно значимите факти и правната обосновка на решението.

2. Длъжностното лице трябва да не допуска вземането на решения, които са с кратки или неясни мотиви, или не съдържат конкретни мотиви.

3. Ако не е възможно, поради големия брой лица, засягащи подобни въпроси, да се изяснят в подробности мотивите за решенията и поради тази причина са съставени еднотипни отговори, длъжностното лице трябва да гарантира, че допълнително ще представи отделно обяснение на всеки гражданин, който изрично е пожелал това.

Член 19

Определяне на възможността за обжалване

1. Решение на институцията, което може да се отрази неблагоприятно върху права или интереси на частни лица, трябва да съдържа указания за възможностите за обжалване на решението. Решението трябва да съдържа естеството на защитата, институциите пред които може да бъде упражнена, както и сроковете за обжалване.

2. Решенията трябва да визират възможността за съдебна процедура и жалба до омбудсмана при условията и реда на чл. 230 и 195 от Договора за Европейската общност.

Член 20

Уведомяване за решението

1. Длъжностното лице трябва да се убеди, че за решението, с което се засягат права и интереси на граждани, е изпратено писмено съобщение на лицата, до които се отнася, възможно най-скоро след вземането му.

2. Служителят трябва да се въздържа от коментар на решението с други лица, докато лицето или лицата до които се отнася то, не бъдат информирани.

Член 21

Защита на данните

1. Длъжностно лице, което работи с лични данни, трябва да спазва принципа на личната неприкосновеност и дискретност, в съответствие с Регламент /ЕС/ № 45/2001г. на Европейския парламент и Съвета на министрите от 18 декември 2000 г. за защита на личността, посредством контрол при работа с лични данни от институциите в Общността и службите, които имат свободен достъп до такива данни.

2. Длъжностните лица трябва в частност да избягват използването на лични данни и информация за незаконни цели, или предаването на такива данни на непълномощени лица.

Член 22

Искане на информация

1. В рамките на своята компетентност, съответното длъжностно лице трябва да предоставя поискана от членове на обществеността информация. Ако е компетентно, длъжностното лице би могло да даде съвет как да се иницира административна процедура в рамките на неговата компетентност. То трябва да се погрижи предоставяната информация да бъде достъпна и разбираема.

2. Ако е направено устно запитване за достъп до информация, което е сложно и твърде обширно, длъжностното лице трябва да посъветва заявителя да направи запитването в писмена форма.

3. Ако поради поверителност на информацията длъжностното лице не може да отговори на молбата, той или тя, в съответствие с чл. 18 от Кодекса, указва на запитващия защо не би могъл да даде тази информация.

4. В случай, че длъжностното лице не е компетентно по конкретни въпроси, то трябва да укаже на запитващия към кого да се обърне, като посочи точното име и телефонен номер. За да отговори на запитване, отнасящо се до друга институция или орган на Общността, служителят трябва да насочи запитващия до съответната институция или орган.

5. Когато е възможно, длъжностното лице трябва, в зависимост от предмета на молбата, да упъти заявителя да потърси сведения от институция, която отговаря за предоставяне на публична информация .

Член 23

Заявки за публичен достъп до документи.

1. Длъжностното лице разглежда заявки за достъп до документи в съответствие с правилата, приети от институцията и в съответствие с общите принципи и ограничения, заложи в Регламент / ЕС/ № 1049 /2001 г.

2. Ако длъжностното лице не може да изпълни устна заявка за достъп до документи, заявителят следва да бъде посъветван да формулира молбата си писмено.

Член 24

Водене на документация и отчетност

Службите на институцията трябва да водят съответна документация и отчетност относно входящата и изходящата поща, както и нейния обем.

Член 25

Публичност на Кодекса

1. Институцията трябва да взема ефективни мерки да информира членовете на обществеността за правата, които те притежават съгласно Кодекса. Ако е възможно, трябва да предостави информацията в електронен вид на своята Интернет-страница.

2. Европейската комисия трябва от името на всички институции да публикува и разпространява Кодекса до всички граждани под формата на брошура.

Член 26

Право на жалби до Европейския омбудсман

Всяко неспазване от страна на дадена институция или служител на принципите, залегнали в този Кодекс, може да бъде обект на жалба до Европейския омбудсман в съответствие с чл. 195 от Договора за създаване на Европейската общност и Статута на Европейския омбудсман.

Член 27

Преглед на дейността

Всеки две години всяка институция преразглежда дейността си по изпълнението на Кодекса и информира за резултатите Европейския омбудсман.

4. Обобщен преглед на дейността на Европейския омбудсман¹⁸

4.1. Септември 1995 г. – Декември 1999 г.

Преглед на подадените жалби

Анализът на жалбите, подадени до Европейския омбудсман от началото на неговата дейност през 1995 г. до края на 1999 г., показва следното:

Броят на подадените жалби ежегодно нараства като от 298 през първата година от дейността му (1995 г.) техният брой достига 1577 през 1999 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 Общността. 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 (65% от тях) са само от 5 държави. От общо 5270 регистрирани жалби от началото на дейността на Европейския омбудсман, най-много жалби са подадени от Франция – 16%, Германия и Испания са на второ място с по 14%, трета е Италия – 12% и на четвърта позиция е Обединеното кралство с 9%.

От гледна точка на основните видове неправилно осъществяване на функции и дейности на администрацията, 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. Що се отнася до последния вид – неспособност на Европейската комисия да изпълни ролята си на “Стожер на Договорите” по отношение на държавите-членки, струва си да се отбележи, че той постоянно намалява.

Анализ на разгледаните от Европейския омбудсман случаи

Случаите, разгледани от Европейския омбудсман от създаването му през 1995 г. до края на 1999 г. могат да бъдат групирани както следва:

1. Случаи, в които не е открито неправилно осъществяване на функции и дейности на администрацията, или жалбата е изтеглена лично от жалбоподателя. В подобни случаи жалбата не е била разглеждана.

¹⁸ Пълна справка за дейността на Европейския омбудсман на всички езици на държавите-членки на Европейския съюз е достъпна на официалната страница на институцията на адрес <http://www.euro-ombudsman.eu.int/>. На страницата са публикувани и годишните доклади на Европейския омбудсман, съдържащи подробна статистика за неговата дейност по години.

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, които основно се свързват с публичен достъп до документи на отделни граждани и основно засягат дейността на Европейския парламент.

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 Общността като цяло (например мерките в областта на правосъдието и вътрешните работи, в областта на околна среда и др., приети от СЕ).

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

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.

4.2. Януари 2000 г. – Юни 2003 г.

Преглед на подадените жалби

През периода януари 2000 г. – юни 2003 г. се запазва тенденцията жалбите до Европейския омбудсман да се подават най-често от самите граждани. Държавите, от които са получени най-голям брой жалби, отново са Германия,

Испания, Франция и Италия. Повечето от тях представляват жалби за лошо управление срещу Европейската комисия.

Общият брой на делата от 01.01.2000 г. до 30.06.2003 г. е 7314 (284 жалби или разследвания неприключили към 31.12.1999 г.; 7023 регистрирани жалби и 7 разследвания по собствена инициатива, започнати към 01.01.2000 г.).

Анализ на разгледаните от Европейския омбудсман случаи

От 01.01.2000 г. до 30.06.2003 г., са разгледани 7096 случая. Около 30% от тях са били от компетентията на омбудсмана. По 755 жалби са били започнати разследвания (7 от тях по собствена инициатива на омбудсмана). Повечето от случаите се отнасят до липса или отказ за предоставяне на информация, необосновано протакане на административна процедура или закъснели плащания, професионален подбор, включително конкурси, договорни спорове, граждански права, сътрудничество за развитие, екологични въпроси и ролята на Европейската комисия като гарант за изпълнението на Договора за Европейската общност .

Основните институции и органи, подложени на разследвания са: Европейската комисия (601 дела); Европейския парламент (67 дела), Съвета на Европейския съюз (22 дела), Европейската инвестиционна банка (7 дела), Съдът на ЕО (14 дела), Европейската централна банка (6 дела), Европол (6 дела) и Европейската сметна палата (8 дела). Проведени са и разследвания, свързани с 18 други институции. Някои разследвания се отнасят до повече от една институция или орган.

Омбудсманът е провел 947 разследвания от 01.01.2000 г. насам (755 от тях са започнати в този период, а 192 са прехвърлени от 1999 г.). 814 разследвания са били приключени до 30.06.2003 г. (от тях 11 са били по собствена инициатива). Разследванията са били приключени поради една или няколко от следните причини:

- 239 са уредени от институциите след започването на разследване от страна на омбудсмана;
- в 15 от случаите жалбоподателят е оттеглил жалбата си;
- в 393 от случаите не е било установено лошо управление (9 от тях са били разследвания по собствена инициатива);
- в 11 от случаите омбудсманът е постигнал решение чрез споразумение;
- 111 разследвания са били приключени с критични бележки към съответните институции;
- 42 разследвания са приключили с препоръки.

От 01.01.2000 г. заинтересованите органи са приели препоръките на Европейския омбудсман в 33 от случаите (един от тях е бил разследване по собствена инициатива). 3 дела, по които са направени препоръки, са приключили след това с критични бележки. По други 6 дела омбудсманът е представил специален доклад на Европейския парламент, който след това е утвърдил решения в подкрепа на заключенията на омбудсмана, а са били направени

препоръки по 5 от тези дела. Последният от случаите все още се разглежда от Европейския парламент.

В случаите, когато жалбите са били недопустими, омбудсманът е дал следните *препоръки на гражданите*:

- да подадат жалба до национален или регионален омбудсман или петиция до националния парламент (1789 случая);
- да внесат петиция в Европейския парламент (523 случая - 26 от жалбите са били препратени със съгласието на гражданите директно от омбудсмана до Европейския парламент);
- да се обърнат към Европейската комисия (682 случая – тук се включват и жалби срещу Европейската комисия, преценени за недопустими поради това, че не са били предприети съответните административни стъпки);
- да се обърнат към други органи (615 случая).

Молби за съдействие

От 01.01.2000 г. до 30.06.2003 г. омбудсманът е разгледал и 5 молби за съдействие от национални и регионални омбудсмани. Всички са били приключени до 30.06.2003 г.

РЕЧНИК НА НАЙ-ЧЕСТО УПОТРЕБЯВАНИТЕ ПОНЯТИЯ ВЪВ ВРЪЗКА С ДЕЙНОСТТА НА ОМБУДСМАНА

Държавна администрация – включва администрациите, които подпомагат органите на държавната власт при осъществяване на техните правомощия.

Администрация на изпълнителната власт – обхваща администрацията на Министерския съвет, министерствата, държавните агенции, администрацията на държавните комисии, изпълнителните агенции (централна администрация), областните и общинските администрации (териториална администрация) и други административни структури, създадени със закон, които имат функции във връзка с осъществяването на изпълнителната власт.

Административна услуга – издаването на актове, с които се удостоверяват факти с правно значение, признава се или се отрича съществуването на права и задължения, както и извършването на други административни действия, които представляват законен интерес за физическо или юридическо лице.

Обществена услуга – 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.

Лошо администриране е налице, когато публичен орган или негов служител действа в разрез с установените задължителни за него правила или принципи.

Омбудсман (от швед. букв) – пратеник, посредник, лице, към което се отправят оплаквания и молби; независима от централната и местната изпълнителна власт институция, която защитава правата и законните интереси на гражданите от неправомерни действия на администрацията и е възпиращ фактор срещу злоупотреби с властта, срещу корупция и произвол.

Национален омбудсман – институция от типа на омбудсмана, установена на общонационално равнище на основата на закон и най-често в конституцията, с правомощия да приема и разглежда жалби и сигнали от лица, чиито права са накърнени от действията и бездействията на публичната администрация, да действа по своя инициатива и във всички случаи на констатирани нарушения да отправя препоръки и предложения до съответните институции за отстраняването им.

Регионален омбудсман – омбудсман, оправомощен да действа в отделно, обособено административно-териториално образувание с по-голяма или по-малка степен на автономия (автономна област, провинция и др.).

Местен омбудсман – омбудсман, оправомощен да осъществява наблюдение и контрол върху дейността на местната администрация в дадена административно-териториална единица (община, област и др.), да приема жалби и сигнали срещу нейните действия или бездействия, да отправя препоръки за отстраняване допуснатите нарушения.

Специализиран омбудсман – осигурява допълнителна или специализирана закрила на отделни лица или обществени групи (деца, хора с увреждания, военнослужещи, потребители), които поради спецификата на положението си в обществото или значимостта на обществените отношения, в които участват, се нуждаят от такава закрила.

Европейски омбудсман – гражданин на ЕС; избира се от Европейския парламент за срока на неговия мандат; разглежда случаи на лошо администриране от страна на институциите и органите на Европейските общности (Европейската комисия, Съвета на ЕС и Европейския парламент) по постъпили жалби или по собствена инициатива.

Жалба/Сигнал – оплакване от/информация за действия или бездействия на централната или местната администрация, които накърняват правата и свободите на лицата или не създават необходимите условия за зачитането на тези права и свободи. Подават се в писмена или устна форма и съдържат информация за подателя, нарушението и нарушителя.

Годишен доклад на омбудсмана – доклад, който съдържа информацията относно дейността на омбудсмана, вкл. брой на получените, разгледаните и разрешените жалби и сигнали, направените от омбудсмана предложения и препоръки и дали те са били приети. Докладът се представя пред парламента и е публичен.

Специален доклад – доклад по отделни случаи, изготвен по искане на парламента или по инициатива на омбудсмана.

Проверка (разследване, проучване) – действията, които омбудсманът предприема с цел да се установи дали дадената институция/орган със своите действия или бездействия е нарушила човешки права или не е создала условия за упражняването им, както и дали е налице случай на лошо администриране.

Препоръка/Предложение – изготвя се след приключване на проверката (разследването, проучването) на омбудсмана и се изпраща до лицата и органите, обект на проверка (разследване, проучване), за възстановяване на нарушените права и свободи и отстраняване на причините и условията, които създават предпоставки за нарушения на правата и свободите.

Критична бележка – Европейският омбудсман прави критични бележки, ако установи, че случаят на лошо администриране не е широко разпространен и ако вече е невъзможно заинтересованата институция да отстрани проявата на лошо администриране.

Заинтересована институция – институция или орган на Европейските общности, която е обект на жалба или разследване по собствена инициатива на Европейския омбудсман.

Традиционно средство за съобщение – писма, телефон, телеграф, телекс, факс и електронна поща.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Aguilar de Lique y Blanco Canales, R., *Constitución Española 1978-1988*. (Art. 54 y 162). Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1988.v.I.
2. Alvarez de Miranda y Torres, F., “*El marco competencial de colaboración entre el Defensor del Pueblo y los Comisionados Autonómicos*”. En: XIII Jornadas de Coordinación entre Defensores del Pueblo. Canarias, 21-24 de octubre de 1998. [Gran Canaria]: Diputado del Común, D.L. 1999.
3. Bengt Wieslander, *The Parliamentary Ombudsman in Sweden*. Second Revised Edition. The Bank of Sweden Tencentenary Foundation & Gidlunds Bookforlag, Sodertalje, 1999.
4. Berkhan, Herr Karl-Wilhelm, *The Defence Commissioner of the Bundestag of the Federal Republic of Germany: Occasional Paper #18*, International Ombudsman Institute, August 1982.
5. Cañellas i Balcells, A., “*Problemas relativos a la situación jurídico-asistencial del menor de edad*”. En: VIII Jornadas de Coordinación entre Defensores del Pueblo: Madrid, 23 y 24 de septiembre de 1993. Madrid:[Defensor del Pueblo], D.L. 1993.
6. Cots, J., “*La mediación familiar en Catalunya: situación actual y perspectivas*”. En: XIII Jornadas de Coordinación entre Defensores del Pueblo. Canarias, 21-24 de octubre de 1998. [Gran Canaria]: Diputado del Común, D.L. 1999.
7. European Ombudsman Liaison Newsletters, 2002 – 2003.
8. European Ombudsman Annual Reports, 2001; 2002.
9. Gil-Robles y Gil-Delgado, A., “*El Defensor del Pueblo e instituciones similares de ámbito territorial reducido*”. En: Revista de la Facultad de Derecho. Universidad Complutense, № 4- monográfico, 1981.
10. Gil-Robles y Gil-Delgado, A., “*Le respect de la légalité par les autorités locales en Espagne. Le rôle du Défenseur du Peuple*”. En: Etudes & Documents. Conseil d’Etat, № 45, 1994.
11. Gottehrer, Dean M., *Ombudsman Legislative Resource Document: Occasional Paper #65*, International Ombudsman Institute, March 1998.
12. Gottehrer, Dean M. and Hostina, Michael, *Essential Characteristics of a Classical Ombudsman*, 1998.
13. Jamieson, Roberta, *Ombudsman Institutions Around the World: Analysis and Comparison of a Plurality and Practice: Occasional Paper #59*, International Ombudsman Institute, January 1997.

14. Josep M. Mas i Solench, *El Sindic de Greuges de Catalunya*, Barcelona, 1995.
15. Múgica Herzog, E., "El Defensor del Pueblo". En: Anuario El País, 2001.
16. Múgica Herzog, E., "El Defensor y las personas con discapacidad". En: Perfiles, № 163, 2001.
17. Office of the Commissioner for Administration (Ombudsman) of the Republic of Cyprus, *Ombudsmanship: Prospects and Challenges for the 21st Century*, Collection of papers and written contributions of the International Conference *Ombudsmanship: Prospects and Challenges for the 21st Century*, held on September 13-14, 2001 in Nicosia, Cyprus. Nicosia, 2002.
18. *Ombudsperson Institution in Kosovo - Information and Regulations*, published by the Ombudsperson Institution in Kosovo, 2002.
19. Proceedings of the 4th Round Table with European Ombudsmen. Lisbon, 16-17 June 1994, Council of Europe Press, 1995.
20. Proceedings of the 5th Round Table with European Ombudsmen. Limassol (Cyprus), 8-10 May 1996, Council of Europe Publishing, 1996.
21. Robardet, Patrick Dr., *Setting up an Ombudsman's Office (Basic Principles, Statutory Provisions, Organization and Practices)*, Paper presented at the National Integrity Symposium, Kiev, Ukraine, November 28-29, 1997.
22. Rovira Viñas, A., *El Abuso de los Derechos Fundamentales*. Barcelona, 1983.
23. Rovira Viñas, A., *Humanos, Demasiado Humanos*. Revista de las Cortes Generales. Separata, Tercer cuatrimestre 1998, N45.
24. Veny, Ludo Prof., Passemiers, Rita Prof., *Looking for Ombudsman Standards*, Gent, Belgium, 2000.
25. "Възможности за създаване на институцията омбудсман в Република България". Доклад на работна група при Центъра за изследване на демокрацията. В: "Чисто бъдеще", Коалиция 2000, С., 1998.
26. *Гражданите и местната администрация. Наръчник на обществения посредник (омбудсман)*. Център за социални практики и Сдружение "Подкрепа за местни инициативи", 1998.
27. *Граждански защитник и местни граждански посредници: концепция и законопроект*. С., 2002.
28. *Европейските стандарти и институцията омбудсман в югоизточна Европа*. С., 2002 (съвместно с Фондация "Фридрих Еберт").

-
29. *Институцията омбудсман – концепция и законопроект за България. Чуждо законодателство*. С., 2000.
30. *Корупция и антикорупция*. Център за изследване на демокрацията. С., 2003.
31. Йорданова, М., *“Законопроектът за гражданския защитник”*. В: сп. “Общество и право”, №9/2002.
32. *Обществен посредник в България. Първите три години*. Център за социални практики, 2000.
33. www.csd.bg/news/law/OmbudsmanB.htm; www.anticorruption.bg/ombudsman

INTRODUCING THE OMBUDSMAN INSTITUTION IN BULGARIA

1. Background

For a long period of time Bulgaria has been among the very few European countries without a national ombudsman institution. However, with the recent adoption of the *Law on the Ombudsman* by the National Assembly on May 8, 2003, the necessary legal basis for the establishment of such institution is already in place. The law will become effective on January 1, 2004, and within three months following this date the Parliament is expected to elect the first Bulgarian Ombudsman.

The passing of the law is a result of the sustained efforts of the civil society in cooperation with representatives of governmental institutions and the academic community for popularization of the advantages of the ombudsman type institutions.

The completion of the legislative procedure brought to a conclusion a long period of examining the various models and practices, existing in the European countries. In the same time, it put the beginning of the even more difficult process of establishment and strengthening of a new institution that could face many challenges, deriving from the existing social, institutional, and legislative specifics of the transition period as well as from the constitutional limitations and legislative imperfections.

For the first time the introduction of an ombudsman institution was discussed at the very beginning of the democratic transition in Bulgaria when the new Bulgarian *Constitution*, adopted in 1991, was being elaborated. Two of the 15 presented Constitution's drafts envisaged the establishment of a national ombudsman as a constitutional institution. The initial ideas, however, were not further developed due to the lack of tradition and understanding of the existing practices.

Subsequently, in early 1998, the initiative of setting up an institution (an ombudsman or a civic/people's defender) to control and monitor the administration, including for cases of corruption, was taken up by the Center for the Study of Democracy (CSD). A Task Force of experts, set up with the CSD, examined the existing legislation and the experience of the institution in a number of established and new democracies and as a result developed a concept paper and a draft law for Bulgaria. The process of developing the concept paper and the draft law involved experts in constitutional law, practicing lawyers, representatives of governmental institutions and municipalities, non-governmental organizations and media. The initial idea, the main principles and provisions regarding the possible future legal regulation of an ombudsman type institution in Bulgaria, corresponding to the existing needs, the public attitudes and the political and constitutional realities in the country, were incorporated in the report *Opportunities for Establishment of an Ombudsman Institution in Bulgaria*, developed in 1998. The recommendations, formulated in the report, were included in the *Anti-Corruption Action Plan* – the main document of *Coalition 2000* anti-corruption initiative (www.anticorruption.bg). On the basis of the detailed concept paper on the establishment of an ombudsman institution a *Draft Law on the People's Defender and the Local Civic Mediators* was developed, which provided for the introduction of

ombudsman institutions on both national and local level, combining the characteristics of the classical Scandinavian model, the versions implemented in other European countries, and some features reflecting the specific conditions in Bulgaria. As a result of the experience accumulated by non-governmental initiatives to introduce local civic mediators and observers on municipal level the draft law included special section regulating the institution of the local civic mediator.

In the course of the development of the concept paper and the first version of the draft law in the period 1998 – 2000 a series of meetings, consultations and public hearings were carried out, including jointly with Parliamentary Committees, Bulgarian and foreign experts. At that time, when there were no conditions favorable for amending the *Constitution*, the selected approach envisaged the establishment of the institution by a special law, despite the well known shortcomings of such solution. Justification for this approach was found in the experience of some other countries that have initially followed this way and have later included the institution in their constitutions. The developed *Draft Law on the Ombudsman* was submitted to the 38th National Assembly by a group of MPs but was never discussed.

Meanwhile, the CSD experts continued their work on improving the draft law. The Task Force was provided with useful opinions, comments, and recommendations by the Parliamentary Ombudsmen of Sweden Mr. Claes Eklundh and Ms. Kerstin Andre, Professor Antonio Rovira, then First Deputy of the People's Defender of Spain, the Greek Ombudsman Professor Nikiforos Diamandouros (European Ombudsman since April 1, 2003), the Federal Ombudsmen of Belgium Dr. Herman Wuyts and Mr. Pierre-Yves Monette, and many others. Most of the comments received were taken into consideration and incorporated in the last version of the *Draft Law on the Civic Defender and the Local Civic Mediators*, which was presented to the Chair of the 39th National Assembly, the Parliamentary Committee on Human Rights and Religions and to the Minister of Justice, and was also widely circulated for discussion at local, national and international forums, but was not officially submitted to the National Assembly. The government did not take advantage of the opportunity to exercise its right of legislative initiative and to commit itself directly to the introduction of the ombudsman institution, despite the fundamental role of such institution for promoting the rule of law.

Instead, three other draft laws, governing the same matter, were submitted to the Parliament by individual MPs. The draft law, submitted by Ms. Ekaterina Mihailova and a group of MPs from the United Democratic Forces, included many of the main provisions, envisaged in the draft, developed by CSD, while the draft law, submitted by Mr. Liuben Kornezov from Coalition for Bulgaria offered some similar legislative solutions regarding the main aspects of the institution's regulation. The third draft law was submitted by Mr. Emil Koshlukov from the Parliamentary Group of the National Movement Simeon II in the beginning of 2002. The three draft laws were adopted on first reading on June 5, 2002, and the Parliamentary Committee on Human Rights and Religions, appointed as leading committee, developed a consolidated version, which was later submitted for adoption on second reading. With some insignificant changes the latter was adopted on May 8, 2003.

The adoption of the *Law on the Ombudsman* is a response, although a considerably late one, to the need of a new mechanism that does not duplicate the functions of the existing

safeguarding and controlling mechanisms, but could operate parallel to them, complement to their activities, initiate directly or indirectly their interference, and in certain cases – be their alternative.

Although the National Assembly did not adopt the initially envisaged general provision providing opportunities for municipal councils to elect local civic mediators (ombudsmen), in a number of municipalities (Sofia, Veliko Turnovo, Razgrad, Zavet, Loznitsa, etc.) successful experience has been accumulated with the operation of similar institutions, established primarily upon initiative of the civil society on the basis of cooperation with the local self-government authorities. Their activities are aimed to facilitate the access of citizens to the provision of public services and to limit the unregulated contacts between citizens and municipal officials in the process of exercising their duties.

In the same time, under the increasing pressure by the civil society and as a result of the established public-private partnership, the *Law on Amending and Supplementing the Law on Local Self Government and Local Administration*, adopted on July 18, 2003, provided the municipal councils with the opportunity to elect public mediators (ombudsman type institutions on local level) and to adopt rules on their organization and activities. Although far from detailed this legal framework was the first step towards regulating the activities of the local mediators, operating in several municipalities, as well as for developing the legal basis for establishing new institutions on local level.

The sustained efforts of CSD in cooperation with other non-governmental organizations and representatives of governmental institutions, local self-government authorities, including the National Association of Municipalities in the Republic of Bulgaria, contributed to a great extent for achieving this positive result.

2. The Ombudsman Institution in Europe and Bulgaria. Handbook (summary)

The present handbook is the fourth consecutive publication of CSD on the ombudsman institution since 2000. The previous publications included the collection *Ombudsman Institution: Concept Paper and Draft Law for Bulgaria. Foreign Legislation* (September, 2000) and the brochures *Civic Defender and Local Civic Mediators: Concept Paper and Draft Law* (April, 2002) and *European Standards and Ombudsman Institutions in Southeast Europe* (November, 2002). A separate brochure dealing with the recently developed practice in Bulgaria of establishment and operation of ombudsman type institutions on municipal level is in process of preparation and will be published in the beginning of 2004.

The previous publications provided Bulgarian politicians and citizens with information and analysis on the foreign experience in the sphere of legislative regulation and successful operation of the ombudsman institution, proposals for concept paper and draft law for Bulgaria and their improved versions, as well as the debatable aspects and the difficulties with the development and strengthening of the ombudsman institutions in the countries from the region.

The present handbook is aimed to make Bulgarian citizens and the representatives of the central and local authorities familiar with the recently adopted ombudsman legislation, offers an updated review of both the general and specific aspects of the European countries' experience, the initiatives and documents of the Council of Europe referring to the establishment by the Member States of ombudsman institutions on national, regional and local level and the cooperation between the ombudsmen of the Member States and between them and the Council of Europe, as well as the legal framework and the activities of the European Ombudsman as a mechanism for protecting human rights on European Union level.

The handbook (apart from this section) includes the following chapters:

- **The Ombudsman Institution in Bulgaria**
- Legal framework of the ombudsman and the public mediator institutions (the full text of the Law on the Ombudsman and an excerpt of the Law on Local Self-Government and Local Administration regarding the local public mediators)
- Comments and notes on the legal framework by the Task Force with the Center for the Study of Democracy
- **The Ombudsman Institution in Europe**
- The ombudsman institution in the European countries (national ombudsman institutions, local and regional ombudsman type institutions, and specialized ombudsmen)
- Documents and initiatives of the Council of Europe (Resolution (85) 8 of the Committee of Ministers of the Council of Europe on cooperation between the Ombudsmen of member states and between them and the Council of Europe, Recommendation No. R (85) 13 of the Committee of Ministers of the Council of Europe to member states on the institution of the ombudsman, Recommendation 61 (1999) of the Congress of Local and Regional Authorities of Europe with the Council of Europe on the role of local and regional mediators/ombudsmen in defending citizens' rights)
- **The European Ombudsman**
- Brief introduction to the European Ombudsman
- The legal framework of the European Ombudsman (excerpt from the Treaty establishing the European Community, Decision of the European Parliament on the regulations and general conditions governing the performance of the Ombudsman's duties, Decision of the European Ombudsman adopting implementing provisions, Form of Complaint to the European Ombudsman)
- European Code of Good Administrative Behavior
- Summarized review of the activities of the European Ombudsman
- **Glossary of the most often used terms in relation to the ombudsman's activities**
- **Bibliography**

The resources used in the process of preparing the edition included extensive bibliography as well as papers of the CSD Task Force, documents of international, national, regional and other forums on ombudsman issues and ones received by other European countries' ombudsmen, documents of the European Union, the European Ombudsman and the Council of Europe, publicly accessible information from the Internet, etc.

The handbook is expected to support the process of establishing and strengthening the ombudsman institution in Bulgaria, to facilitate the persons that will approach the future ombudsman or similar institutions on local level searching for protection of their rights, to contribute to the improvement of the legal framework of the ombudsman's activities, including through granting the ombudsman with constitutional status together with the positive consequences deriving from that.

3. Legal Framework in Bulgaria

3.1. Law on the Ombudsman

(Promulgated, SG, No. 48/23.05.2003, in force since 01.01.2004)

Chapter One

GENERAL PROVISIONS

Art. 1. This law shall regulate the legal status, organization and activities of the Ombudsman.

Art. 2. The Ombudsman shall intervene by the means, envisaged in this law, when citizens' rights and freedoms have been violated by actions or omissions of the state and municipal authorities and their administrations as well as by the persons assigned with the provision of public services.

Art. 3. (1) The Ombudsman shall be independent in his/her activities and shall obey only to the Constitution, the laws, and the ratified international treaties to which the Republic of Bulgaria is a party. He/she shall be guided by his/her personal conscience and morality.

(2) The Ombudsman shall perform his/her activities based on rules on the organization and activities of the institution. The rules shall be elaborated by the Ombudsman, shall be approved by a decision of the National Assembly and shall be promulgated in the State Gazette.

Art. 4. The activities of the Ombudsman shall be public.

Art. 5. The Ombudsman shall be assisted in his/her activities by a Deputy Ombudsman.

Art. 6. The state and municipal authorities and their administrations, the legal persons and citizens shall be obliged to provide the Ombudsman with information, entrusted to them officially, and to provide assistance to the Ombudsman in relation with the complaints and signals sent to him/her.

Art. 7. The activities of the Ombudsman and his/her administration shall be financed by the State Budget and/or by other public sources. The Ombudsman shall be first-rate administrator of budgetary credits.

Chapter Two

TAKING THE OFFICE. LEGAL STATUS

Art. 8. The Ombudsman shall be elected by the National Assembly for a term of five years and may be re-elected for the same office only once.

Art. 9. Shall be elected Ombudsman a Bulgarian citizen, possessing university degree, revealing high integrity and meeting the requirements for the election of Member of Parliament.

Art. 10.(1) The Members of Parliament and the Parliamentary Groups may submit proposals for election of Ombudsman.

(2) The National Assembly shall elect the Ombudsman by secret voting. The candidate, who has received more than a half of the votes of the Members of Parliament participating in the voting, shall be elected.

(3) If none of the candidates has received the required majority at the first voting, a second voting shall take place, in which only the two candidates, who has received the greatest number of votes shall participate. The candidate, who has received more than half of the votes of the Members of Parliament participating in the second voting, shall be considered elected.

Art. 11.(1) The Deputy Ombudsman shall be elected by the National Assembly within one month following the election of the Ombudsman upon proposal by the Ombudsman and for the term under article 8.

(2) The Deputy Ombudsman shall meet the election criteria under article 9.

Art. 12. The Ombudsman shall take office after taking the following oath before the National Assembly: "I swear in the name of the Republic of Bulgaria to observe the Constitution and the laws of the country and to protect the human rights and fundamental freedoms by exercising conscientiously and impartially my powers".

Art. 13. The election of a new Ombudsman shall take place at least two months before the expiry of the term of office of the active Ombudsman. The Ombudsman shall continue to carry out his/her duties until the newly elected Ombudsman takes office.

Art. 14. The office of the Ombudsman and the Deputy Ombudsman shall be incompatible with any other state office, managerial position in commercial company or not-for-profit legal person, as well as with membership in political party or trade union. The Ombudsman and the Deputy Ombudsman may not perform commercial activities.

Art. 15.(1) The powers of the Ombudsman and the Deputy Ombudsman shall be terminated by the National Assembly before the expiry of their term of office in case of:

1. establishment of incompatibility or ineligibility;
2. inability to carry out his/her powers for more than six months;
3. entry in force of a sentence for intentional crime;
4. failure to carry out his/her duties and violation of the Constitution and the laws of the country or the commonly accepted ethical rules;
6. resignation;
7. death.

(2) The decision for termination of the powers of the Ombudsman or the Deputy Ombudsman before the expiry of their term of office on the grounds of paragraph (1), items 1, 2 and 4 shall be adopted by the National Assembly upon request by at least one-fifth of the Members of Parliament; the grounds under paragraph (1) items 3, 5 and 6 shall be announced before the National Assembly by the Chair of the National Assembly.

(3) Apart from the grounds under paragraph (1), the Deputy Ombudsman shall be dismissed by the National Assembly upon a justified proposal by the Ombudsman.

(4) The Ombudsman and the Deputy Ombudsman shall have the right to speak before the National Assembly in the cases under paragraph (1), items 1, 2, 4 and 5; the Deputy Ombudsman shall have the same right in the case under paragraph (3) as well.

Art. 16.(1) The Ombudsman shall enjoy the same immunity as a Member of Parliament.

(2) The immunity of the Ombudsman may be removed under the terms and through the procedure, envisaged for the Members of Parliament.

Art. 17.(1) In cases of termination of the mandate of the Ombudsman before the expiry of his/her term of office, the new Ombudsman shall be elected within one month following the entry into force of the decision for termination under article 15, paragraph (1), items 1, 2 or 4, or following the announcement under article 15, paragraph (1), items 3, 5 or 6.

(2) In cases of termination of the powers of the Ombudsman before the expiry of his/her term of office, the Deputy Ombudsman shall take the office until the election of a new Ombudsman.

Art. 18.(1) The Ombudsman shall receive remuneration in the amount of three average month salaries of the civil servants and the employees in the public sector, according to the data of the National Statistical Institute.

(2) The remuneration of the Deputy Ombudsman shall be 80% of the remuneration of the Ombudsman.

(3) The Ombudsman and the Deputy Ombudsman may not receive other remuneration as employee or civil servant.

Chapter Three POWERS

Art. 19.(1) The Ombudsman shall:

1. receive and consider complaints and signals regarding violations of rights and freedoms by the state and municipal authorities and their administrations as well as by persons assigned with the provision of public services;
2. make examinations upon the complaints and signals received;
3. reply in writing to the person, who has lodged the complaint or signal, within one month; if the case requires a more thorough examination, this term shall be three months;
4. make proposals and recommendations for reinstatement of the violated rights and freedoms before the respective authorities, their administrations, and persons under item 1;
5. mediate between the administrative authorities and the persons concerned for overcoming the violations admitted and shall reconcile their positions;
6. make proposals and recommendations for eliminating the reasons and conditions, which create prerequisites for violation of rights and freedoms;
7. notify the authorities, listed under article 150 of the Constitution, for approaching the Constitutional Court, when he/she is of the opinion that it is necessary the Constitution to be interpreted or a law to be declared unconstitutional;
8. notify the Public Prosecution Office when data exists that a crime, prosecuted on indictment, has been committed.

(2) The Ombudsman may act on his/her own initiative as well when he/she has established that the necessary conditions for protecting citizens' rights and freedoms have not been created.

(3) The Ombudsman may assign some of his/her powers to the Deputy Ombudsman.

Art. 20.(1) The Ombudsman shall have the right:

1. of access to the authorities, their administrations and the persons under article 2, including the right to be present when they discuss and make decisions;
2. to request and receive timely, accurate and comprehensive information from the authorities, their administrations and persons under article 2;
3. to publicly express opinions and statements, including in the media.

(2) The Ombudsman shall not have the right to disclose any circumstances that he/she has become aware of while performing his/her functions, which are state, official or commercial secret or are of personal nature.

Art. 21. The Ombudsman shall maintain a public register on the received oral and written complaints and signals and their movement.

Art. 22.(1) The Ombudsman shall submit an annual report on his/her activities to the National Assembly by March 31 every year.

(2) The report shall contain information on:

1. the complaints and signals received, the examinations on which have been completed;
2. the cases when his/her intervention has led to a certain result;
3. the cases when his/her intervention has had no consequences and the reasons thereof;
4. the proposals and recommendations made and whether these have been taken into consideration;
5. the respect for the human rights and fundamental freedoms and the efficiency of the legislation in force in this area;
6. a report on the expenditures;
7. a summary.

(3) The report under paragraph (1) shall be public.

(4) The Ombudsman shall prepare reports on particular cases upon request by the National Assembly or upon his/her own initiative.

Art. 23. The Ombudsman shall publish an annual bulletin on his/her activities.

Chapter Four

SUBMISSION OF COMPLAINTS AND SIGNALS

Art. 24. Complaints and signals to the Ombudsman may be submitted by natural persons, irrespective of their citizenship, gender, political affiliation or religious beliefs.

Art. 25.(1) Complaints and signals may be written or oral, submitted personally, by post or by other traditional means of communication.

(2) The complaint must contain the name and permanent address of the sender, description of the violation, the authority, administration, or person against whom the complaint is lodged. Written evidence may also be enclosed to the complaint.

(3) Anonymous complaints and signals and complaints for violations committed before more than two years shall not be considered.

(4) For oral complaints a protocol shall be drawn up, containing the information required under paragraph (2).

Art. 26. The submission of complaints before the Ombudsman shall be free of charge.

Art. 27. The complaints and signals received shall be entered into the register under article 21. The measures undertaken on each case and the results thereof shall also be entered into the register.

Art. 28. The authorities and the persons under article 2, to whom the opinions, proposals and recommendations have been addressed, shall be obliged to consider them within fourteen days and to notify the Ombudsman on the measures undertaken.

Chapter Five

ADMINISTRATIVE PENAL PROVISIONS

Art. 29. Any person who hinders the Ombudsman to perform his/her official duties shall be punished by a fine of up to 600 BGN, if he/she is not liable to a more severe penalty.

Art. 30. Any person who fails to submit data, documents or certificates, demanded by the Ombudsman, in the term, specified by him/her, shall be punished by a fine of up to 500 BGN, if he/she is not liable to a more severe penalty.

Art. 31. Any person who fails to perform another obligation, specified by this law or the relevant secondary legislation on its implementation, shall be punished by a fine of up to 300 BGN, if he/she is not liable to a more severe penalty.

Art. 32. The administrative penalty for the violations under articles 29-31 shall be imposed by the respective regional court. The statement of establishment of the administrative violation shall be drawn up by an official, determined by the Ombudsman, and shall be sent to the respective regional court.

Art. 33. The court shall notify the person, whose punishment has been demanded, of the materials received under article 32, and shall specify the term for this person to get acquainted with them, to make objections and to indicate evidence in their support. The term may not be shorter than one month.

Art. 34. (1) After the expiry of the term under article 33 an open hearing shall be appointed.
(2) The Ombudsman may participate in the court proceedings if he/she finds it necessary.

Art. 35. (1) The regional court shall hear the case upon its merits and shall pronounce a decision for imposing the administrative penalty specified in this law or for discharging the person whose punishment has been demanded.

(2) The decision shall be subject to cassation appeal before the district court under the procedure of the Law on the Supreme Administrative Court. The Ombudsman may also appeal the decision.

Art. 36. Unless otherwise provided in this law the Law on Administrative Violations and Penalties shall be applied.

 ADDITIONAL PROVISION

§ 1. Within the meaning of this law:

1. "public services" are educational, healthcare and social activities, activities related to water, heat and electricity supply, postal and telecommunications activities, commercial activities, activities related to security and transport safety as well as other similar services, provided for satisfying public needs and in relation to which administrative services may be performed;
2. "traditional means of communication" are letters, telephone, telegraph, telex, fax and e-mail.

TRANSITIONAL AND CONCLUDING PROVISIONS

§ 2. The National Assembly shall elect the Ombudsman within three months following the entry into force of this law.

§ 3. The Ombudsman shall submit to the National Assembly for approval the rules on the organization and activity of the institution within one month after taking the office.

§ 4. The law shall enter into force on January 1, 2004.

The law was adopted by the 39th National Assembly on May 8, 2003, and was sealed with the official seal of the National Assembly.

3.2. Law on Local Self-Government and Local Administration

(excerpt)

(Promulgated, SG No. 77/17.09.1991, in force since 17.09.1991; amended, SG, No. 24/14.03.1995, No. 49/30.05.1995, No. 65/21.07.1995, No. 90/24.10.1996, No. 122/19.12.1997, No. 33/24.03.1998, No. 130/05.11.1998, in force since 06.12.1998, No. 154/28.12.1998, No. 67/27.07.1999, No. 69/03.08.1999, in force since 03.08.1999, No. 26/29.03.2000, No. 85/17.10.2000, in force since 17.10.2000, No. 1/02.01.2001, in force since 31.03.2001, No. 28/19.03.2002, No. 45/30.04.2002, No. 119/27.12.2002, in force since 01.01.2003, No. 69/05.08.2003, in force since 27.10.2003)

...

Art. 21a. (New, SG, No. 65/1995; repealed, SG, No. 69/1999; new, SG, No. 69/2003)

(1) The Municipal Council may elect a Public Mediator.

(2) The Public Mediator shall promote the observance of the rights and legal interests of the citizens before the local self-government authorities and the local administration.

(3) The organization and activities of the Public Mediator shall be regulated by Rules, adopted by the Municipal Council.

(4) The Public Mediator shall be elected and removed from office by a majority of 2/3 of all Municipal Councilors.

...

CONCLUDING PROVISION

to the Law on Amending and Supplementing the Law on Local Self-Government and Local Administration (SG, No. 69/2003)

§ 43. This law shall enter into force on the day following the date of holding the local elections in 2003.