

ЦЕНТЪР ЗА ИЗСЛЕДВАНЕ НА ДЕМОКРАЦИЯТА

КОНФЕРЕНЦИЯ

за обсъждане на законопроекта за омбудсман

София, 24 ноември 2000 г.

МАРИЯ ЙОРДАНОВА: Добър ден! Точно преди една година и няколко дена в тази зала за първи път беше проведено със съвместните усилия на Парламентарната комисия по правата на човека, вероизповеданията, жалбите и петициите на гражданите и на Центъра за изследване на демокрацията публично обсъждане на подготовения тогава първи вариант от работна група на Центъра за изследване на демокрацията законопроект с работното название тогава за народния защитник. В присъствието на множество политици, експерти от страната и чужбина беше разискван този законопроект. След това обсъждане работата продължи почти една година с още по-голямо и засилено сътрудничество между публичния и частния сектор, благодарение на което днес присъстваме на дискусия, на конференция за обсъждане на вече внесен в Народното събрание законопроект от група народни представители. В този вариант на законопроекта са отразени множеството бележки и препоръки, отправени по време на работата върху него. Промяната е не само в заглавието му - "Закон за омбудсмана", но в много от предложените решения.

Целта на днешната конференция и дискусия е да се огледа и този вариант още веднъж, да се направят предложения, да се изкажат мнения, да се направи съпоставка с чуждия опит, което да допринесе за ускоряване както на обществения, така и на парламентарния дебат по приемането на законопроекта. Съорганизатори, както сте видели от програмата, на конференцията са Парламентарната комисия по правата на човека, вероизповеданията, жалбите и петициите на гражданите, Съюза на юристите в България, Американската асоциация на юристите - Правната инициатива за Източна и Югоизточна Европа и Центърът за изследване на демокрацията. Поканени за участие са много широк кръг експерти, представители на различните власти, депутати. От страна на съорганизаторите участват експерти, представители на неправителствения сектор. Наши гости са и омбудсманът на Гърция с неговите сътрудници г-н Диамандурос, г-жа Хана Юнкер от Директората по правата на човека на Съвета на Европа. За съжаление един от нашите експерти и приятели вече, мога да кажа, г-н Антонио Ровира, два мандата първи заместник на Испанския народен защитник, по независещи от него причини не можа да дойде в последния момент, но ние разполагаме с неговите коментари.

С тези кратки встъпителни думи бих искала да дам думата за официално откриване на г-жа Екатерина Михайлова, председател на Парламентарната група на СДС, и да ѝ поднесем нашите поздравления по случай именния ѝ ден!

ЕКАТЕРИНА МИХАЙЛОВА: Добър ден на всички! Наистина днешната конференция е едно събитие, което трябва да бъде отбелязано в българския политически и обществен живот. Защото преди една година, когато говорихме за това дали ще имаме скоро законопроект за омбудсмана, който да постъпи в Народното събрание, всички бяхме големи песимисти, включвам в това число и себе си, тъй като малцина в България знаеха какво е омбудсман, каква е тази институция. Като казвам малцина, нямам предвид широката общественост, а сред народните представители, хората на изпълнителна власт, на съдебната власт, тоест сред трите власти. Познанието за тази институция беше много малко и неясно какво е неговото предназначение и дали би могло скоро да започне да функционира в България. Виждаме, че само за една година в резултат на много силното лобиране, в най-добрия смисъл на думата, на различните организации от неправителствения сектор, както и на Комисията по правата на човека в българския парламент, вече не само говорим за реална възможност, а в българския парламент постъпи законопроектът, който предвижда създаването на тази институция в България.

Ако говорим чисто професионално, спор за това дали да има омбудсман и къде да се намира той започна много по-рано от преди тази една година и сега периодически се появява наново в различни измерения, в различни законопроекти. Имаше една идея първата стъпка експериментално да бъде в рамките на данъчното и финансово законодателство, в рамките на финансовия контрол, но тогава всъщност надделя мнението, че не бива да правим различни омбудсмани, а да се направи една институция, която да обхване различните сфери. Сега отново чувам, че се започва дебат дали не може в отделен законопроект по отделен случай да бъде направена институцията омбудсман. Явно това ще е тема, която ще трябва да разискваме до приемането на законопроекта. Това, за което споменах, последната идея, която се е появила, е във връзка с един нов законопроект, който още не е постъпил в Народното събрание, но е в областта на приложението на обезщетението с компенсаторни записи. Българските участници знаят за какво говорим, за чуждестранните ни гости може би трябва много сложно да обясним за какво говорим, когато говорим с обезщетяване с компенсаторни записи.

Именно затова е много навременна и днешната конференция, защото хаотичното създаване на институцията омбудсман не би допринесло за най-добрия ефект, който търсим, и приложението в различните сфери на обществения живот.

Аз съм изключително доволна, че в рамките на нашата парламентарна група беше проявен много сериозен интерес към този законопроект, много от народните представители участваха на различни конференции, семинари, бяха на специализации не само в България, а и извън страната, за да се запознаят с това как работи тази институция, и че в резултат на една инициатива съвместно с Центъра за изследване на демокрацията депутати от парламентарната ни група станаха вносители на законопроекта. Ние поканихме авторите, защото авторите не бяха депутатите, а експертите, които работят в тази област от много време, да запознаят народните представители с основните параметри на законопроекта, необходимостта от такъв законопроект и в резултат на дебата, който се състоя в рамките на парламентарната ни група, стигнахме до решението да внесем този законопроект и той вече е факт, заведен в канцеларията на Народното събрание с очакването в най-

скоро време Комисията по правата на човека, вероизповеданията, жалбите и петициите на гражданите в парламента да започне неговото разглеждане, като, разбира се, вземе предвид всички много сериозни аргументи, които и днес ще се чуят, за това къде да бъде създадена институцията, как да функционира, към кой орган, дали да е само на централно ниво или да има регионални разклонения.

С това искам да завърша, защото всъщност днешната дискуссия слага началото на парламентарния дебат. Дотук беше дебатът в рамките на това да има или да няма законопроект. Но днес вече сме във фазата, в която всяка идея, всяко предложение влиза в рамките на парламентарната дискуссия. Пожелавам успех на конференцията! Надявам се, че ще имаме добри резултати, които да можем след това да реализираме в правни норми в законопроекта и дай, Боже, догодина да имаме вече един закон, който в рамките на следващата да започне да действа като институция в България.

Благодаря ви.

МАРИЯ ЙОРДАНОВА: Благодаря на г-жа Михайлова за подкрепата и за изразената увереност, която и ние споделяме, че е необходима такава институция. Очакваме работата по създаването ѝ да започне час по-скоро.

За встъпителни думи по темата на конференцията има думата г-н Владислав Славов - председател на Върховия административен съд и председател на Съюза на юристите в България.

ВЛАДИСЛАВ СЛАВОВ: Благодаря.

Господин омбудсман, уважаеми госпожи и господа народни представители, уважаеми колеги, госпожи и господа! Приятно ми е, че ми беше дадена възможност от името на организаторите да поднеса няколко приветствени думи.

Искам да започна с това, с което завърши г-жа Михайлова, че ние наистина този път вече не сме се събрали да обсъждаме дали има място тази институция в българския обществен живот и в новите демократични институции, които изграждаме в Република България, а сме се събрали да обсъждаме вече един внесен в Народното събрание законопроект, който надявам се, в скоро време наистина да влезе в дневния ред на парламента и да стане факт в нашия обществен живот.

Няма да излагам аргументи за това, защото много пъти сме ги обсъждали, но всички ние знаем, че това наистина е една демократична институция, която е необходимо да присъства в една държава в преход, каквато е Република България, дори и заради това, че вече в много държави, почти във всички държави в Европа и в страните от Централна и Източна Европа, от бившия социалистически лагер, такава институция е създадена.

Използвайки дадената ми възможност, аз искам да направя и едно изказване по същество, разбира се, съвсем кратичко, засягайки някои моменти, които според мен

са много важни, аз само ще ги маркирам и се надявам евентуално колегите, които ще вземат участие днес в конференцията, да вземат отношение по тях.

На първо място, искам да ви кажа колко е важна институцията от гледна точка на дейността, която извършва Върховният административен съд. На 1 декември ще се навършат четири години от възстановяването на този съд. И трябва да ви кажа, че всяка година има една трайна тенденция за увеличаване на броя на делата, които съдът разглежда, с около 30%. Това е изключително много. И когато споменавам тази цифра пред колеги от други държави, те ме гледат много учудено и си мислят, че не е вярно. А тази цифра не само че е вярна, но е една постоянна тенденция, която наблюдаваме и тази година. От една страна, без да е правен някакъв по-специален анализ на тези цифри, очевидно е, най-важно е, че хората вече наистина имат доверие в една институция, каквато е Върховният административен съд, и търсят наистина решаването на един проблем, възникнал с администрацията, чрез съдебните органи.

На второ място, може би трябва с негативна оценка да си помислим, че има едно недобро познаване на законите и недобра работа на административните органи. Във всички случаи - и за първото, и за второто - омбудсманът ще играе положителна роля от гледна точка и на намаляването на броя на делата, които биха стигали до Върховния административен съд, решавайки ги на ниво административни органи, и за подобряване работата на тези органи с оглед на помощта, която ще се оказва в рамките на развитието на една процедура в етапа на решаване на проблема при административния орган с оглед на неговото законосъобразно решаване.

В това отношение не е без значение и еволюцията, която има в практиката на Европейския съд в Страсбург по отношение на прилагането на чл. 6 от Европейската конвенция. Трябва да ви кажа съвсем определено, че в последните години се забелязва твърдо разширение на прилагането на понятието граждански права в посока на чисто публичноправни интереси и права, които евентуално комисията счита, че са защитими по реда на чл. 6 и в много широка сфера от дейности вече има твърда практика в това отношение. Това само означава, че наистина в дейността по отношение на законосъобразната работа на нашите административни органи трябва да бъде гарантирана с всички възможни средства и институции и омбудсманът в това отношение ще изиграе според мен много важна роля.

За мен много важно значение има в закона да се регламентират добре, доколкото е възможно, отношенията между институцията омбудсман и прокуратурата. Българската прокуратура е с по-особени правомощия от тези в другите държави, особено в страните от Западна Европа. И затова не е въпрос само на едно непречене или на едно пожелателно сътрудничество, което четем във всички материали, посветени на дейността на институцията във всички държави, а според мен би трябвало да се помисли за едно регламентиране на взаимоотношенията между институцията омбудсман и прокуратурата. Дори ако трябва, да се ограничат правомощията на прокуратурата в някои сфери с оглед на дублирането на работата, но някакво взаимодействие според мен би могло да се предвиди в законопроекта.

На трето място, нещо, което считам за много важно с оглед на промените, които се направиха в законопроекта от групата експерти в продължителния период от време, в който беше подготвен този законопроект, това е, че финансовите причини не трябва да влияят на регламентирането на институцията и особено по отношение на нейната организационна структура. Много е важно в закона този въпрос да бъде решен, а не да бъде оставен на едно бъдещо преценяване с оглед на финансиране, определяне на числен състав и всичко останало, което няма да бъде в закона. Според мен в закона една организационна структура на тази институция трябва да бъде регламентирана, което е гаранция, че независимо от състава на парламента в бъдеще време тази институция ще бъде осигурена финансово за една нормална работа. Имам предвид, че тя така или иначе ще контролира управляващи и законът трябва да гарантира възможности за една нормална и независима работа.

С това искам да приключа и да пожелаая успешна и плодотворна работа на конференцията от името на всички организатори.

Благодаря.

МАРИЯ ЙОРДАНОВА: Благодаря на г-н Славов за точното формулиране на аргументите в полза на институцията омбудсман, както и за съдържателните бележки, по които вероятно ще се говори в рамките на днешната конференция.

С това предлагам да преминем към **първия проблемен кръг** по програмата - Представяне на чужд опит.

Давам думата на г-н проф. Диамандурос за кратко представяне на натрупания досега гръцки опит, а също така и за бележки по разработения и внесен в парламента български законопроект за омбудсмана. Ако не се лъжа, тази институция е създадена от октомври 1998 г. в Гърция.

Заповядайте, г-н Диамандурос.

ПРОФ. ДИАМАНДУРОС: Благодаря ви, госпожо Председател. Благодаря за поканата на тази важна среща и за възможността да споделя макар и скромния опит от създаването на гръцкия омбудсман, който, както правилно отбелязахте, работи вече две години.

Мисля, че това е много важна среща и ние сме много поласкани от поканата да участваме в нея. Току-що се върнах от Световния конгрес на омбудсманите, който се проведе в Южна Африка и където бяха представени повече от сто страни от света. Поради това ние с интерес и удоволствие гледаме на факта, че една от най-близките съседки на Гърция е предприела стъпки за създаването на такава институция на омбудсман. Сигурен съм, че България ще бъде добре дошла в световното семейство на омбудсманите.

В изложението си бих искал да се спра на три части. В първата бих искал да формулирам някои общи наблюдения относно омбудсмана, някои от които, както отбелязвам с удоволствие, ще илюстрират и подкрепят току-що направеното

изказване на председателя на Върховния административен съд Славов. Общите наблюдения, които бих искал да направя, са следните.

Гърция, както и България, е една от държавите-наследнички на Отоманската империя. Според мен, това което е важно и релевантно тук и което свързва Гърция с това, което е характерно за другите след-Отомански държави, а именно традиционната липса на добре очертана граница между обществения сектор и частната сфера. По исторически причини, които можем да разгледаме в дискуссионната част, това е създадо сравнително трудни и проблематични връзки между държавата и обществото във всички тези държави-наследнички.

Особено характерна за тези връзки е значителната липса на доверие във отношенията между гражданите и държавата. Това също е означавало и че връзките между гражданите и държавата са били съпернически и конфликтни, обобщени в това което икономистите наричат “булева логика”, т. е. логика “печелиш или губиш”, която не е фаворизира сътрудничеството.

Най сетне, това означава и слаба традиция на върховенство на закона във всички тези държави и общества и, като следствие, историческата слабост на демократичните традиции в тези държави. Тези проблеми са били засилени и подчертани в страните, които са имали и четиридесетгодишно комунистическо управление. По този начин, и тук преминавам към моята втора точка, този тип наследство на връзките “държава - общество” обуславя културен, политически и социален контекст, с когото институцията на омбудсмана ще се конфронтира още в момента на създаването си.

С други думи, в страни, където върховенството на закона има силни и здрави традиции, където връзките “държава - общество” са характеризирани със силно доверие, където границата между частното и общественото е ясно изразена, предоставят много по-добра рамка за дейността на омбудсмана и възможност за институцията да се възползва от вече установените демократични традиции и да ги доразвие.

Поради това, уважаеми дами и господа, моето първо заключение е, че начинът, по който ще действа омбудсманът в една страна, зависи в много голяма степен от традициите на тази страна в областта на демокрацията и върховенството на закона. В страни със силни демократични и правни традиции омбудсманът е поставен в една много благоприятна и фаворизираща среда и той допринася за по-нататъшното им развитие. Обратно, в страни, където тези традиции не са така изразени, омбудсманът се превръща в една от водещите институции за установяване и подобряване на демокрацията и правовия ред.

По мое мнение в страните от Югоизточна Европа, включително и моята, институцията на омбудсмана попада по-скоро във втората, отколкото в първата категория и именно от тази гледна точка бих желал да разгледам краткия гръцки опит. С други думи, да се спра на него в контекста на усилията в Гърция омбудсманът да се разглежда като допринасящ за повишаването на качеството на демокрацията, тъй като установеният през 1974 г. и сега действащ демократичен

режим е първия според мен наистина демократичен режим в модерната гръцка история.

Преминавайки към третата основна точка на представянето ми и на светлината на тези общи наблюдения ми се струва, че когато започнах дейността си на гръцки национален омбудсман имах две основни цели. Едната беше да осигурия независимостта и интегритета на институцията, така че по този начин тя да допринесе за постигането на втората цел, която е да служи не само като механизъм за контрол над администрацията, но и като механизъм за посредничество между държавата и гражданина. В един дългосрочен план това ще допринесе за постепенната промяна на съперническата същност на отношенията между държавите и гражданите, която е характерна за демокрациите в нашата част от света.

По отношение на първата ми цел - независимост - бих искал да подчертая някои от аргументите, изложени от председателя на Върховния административен съд г-н Славов.

Ние в Гърция също смятаме за изключително важно да се осигури добър закон за създаване на омбудсман, който детайлно да уреди правомощията на омбудсмана, връзките между институцията на омбудсмана с изпълнителната власт, условията за назначаване и прекратяване на дейността. Например в Гърция е много трудно омбудсманът да бъде отзован. За да стане това е необходимо комисия от експерти - юристи и лекари - да постанови, че действащият омбудсман физически и умствено неспособен да изпълнява задълженията си, след което Министерският съвет отправя препоръка за отзоваването му до парламента. След одобрението на парламента президентът на републиката издава президентски декрет. Не е възможен друг начин за прекратяване на правомощията на омбудсмана.

Така че първата и много важна гаранция за независимостта на институцията е създаването на закон, който ясно, но и детайлно урежда статута и правомощията ѝ и аз с удоволствие отбелязах, че проектозаконът, който в момента е в българския парламент в много отношения се е доближил значително до тези цели. В дискуссионната част бих бил щастлив да отбележа конкретните точки, които ние разгледахме с моите експерти. Двама от моите старши служители седят до мен. Това са д-р Топовас, конституционен юрист в с немско образование и г-н Алексопулос, който е експерт по държавната администрация и е завършил в Обединеното кралство.

Втората условие, гарантиращо независимост, и аз искам да бъда ясен в това отношение, "независимост" е много тържествено звучаща дума, но тя всъщност трябва да бъде положена на много прозаични и обикновени основи, които също изискват внимание към детайла.

Според нас гръцкият опит показва, че капацитетът за осигуряване на адекватна инфраструктура, т. е. адекватни сгради, електронно оборудване, логистика, въобще основи за изграждане на институцията е много важен поради две причини.

Първо, защото дава възможност за експедитивност и създаване на униформени стандарти и процедури. Използването на информационни технологии е изключително важен и мощен инструмент за осигуряването на униформени процедури, като по този начин се постига униформено, равнопоставено и честно третиране на казусите и гражданите. Поради това както сградите, така и информационните технологии и инфраструктурите са важни предпоставки, които следва да се имат предвид, когато се обмислят стимулите за интегритета и независимостта на институцията.

Същото се отнася и до това на омбудсмана - който и да е той или тя - свободата да подбере служителите си. Подборът на служителите е изключително чувствителна и важна стъпка, пряко свързана с независимостта и интегритета на институцията. В Гърция законът, учредяващ гръцкия омбудсман, постановява доста сложна процедура на обнародване от омбудсмана на свободните места, високи изисквания - най-малко диплома за висше образование, но на практика 66% от служителите ми имат или докторски или магистърски степени, а една трета е с бакалавърски дипломи, но със значителен професионален опит . След получаване на кандидатурите имаме предварителен подбор, където елиминираме около 85 - 90% от кандидатите. Последният стадий са интервюта. Интервюта се провеждат от петчленна комисия, председателствана от омбудсмана и включваща двамата зам.-омбудсмани, един съдия от Върховния административен съд и един университетски професор. Лично аз съм провел 575 интервюта. Беше изключително времепоглъщащо, но смятам, че в резултат на това разполагам със изключително висококачествени служители, което може би е и най-голямото постижение на гръцкия омбудсман за първите две години от неговото съществуване.

Качественият личен състав направи възможно създаването на общ менталитет, чувството за професионален *esprit de corps*, униформеното прилагане процедури и също така на приложението както на знания и опит, така и на въображение и интелигентност при контакта с гражданите, така, че да не се разглежда тесният смисъл на закона, а напротив, да се търси това тълкуване, което максимизира равенството, и аз след малко ще се върна на това.

Финансовата независимост на институцията трябва да бъде гарантирана от самото начало. С интерес прочетох “концептуалния документ” предложен от Центъра за изследване на демокрацията и оригиналния проект. Виждам, че настоящия проект съдържа много кратки разпоредби относно финансовите аспекти на тази институция. Разбира се, не бих могъл да коментирам българската ситуация. Това до голяма степен е област на значителна дискреция. Гръцкият опит показва, че колкото по-рано и по-ясно е постановена финансовата независимост на институцията, толкова по-добре е за тази институция. И “финансова независимост” не означава само контрол над собствения си бюджет, но и къде се намира този бюджет - дали е в парламента, дали е в изпълнителната власт и т. н. Тези въпроси трябва да бъдат добре изяснени.

Най-сетне, мисля, че широката политическа подкрепа за институцията е от изключително значение. Не е достатъчно да има подкрепа само от управляващата партия. Изключително важно е да се постигне поне някаква степен на по-широка

подкрепа, защото е важно за институцията да бъде разглеждана от гражданите като олицетворяваща възможно най-широк консенсус през целия политически спектър. Именно така тя ще бъде възприемана като институция, принадлежаща на всички граждани, а не само на някои.

Ако тези са някои от основните характеристики, които открихме в гръцкия случай, защото имаме щастието да имаме тази политическа подкрепа, да ни бъде дадена свободата да избираме персонала си, да имаме финансова независимост, то целта на всичко това е постигането на независимост, и тази независимост в момента е в процес на засилване. Настоящият гръцки парламент бе упълномощен да извърши поправки в конституцията. Сега се обсъжда поправка в конституцията, която засяга специално омбудсмана. Омбудсманът ще бъде записан в гръцката конституция някъде през първите месеци на 2001 г. Тогава той ще се превърне, според гръцкия термин “конституционно установена институция”, което засилва неговия интегритет, престиж и независимост. Ние сме много щастливи от факта, че гръцките политически партии се съгласиха с огромно мнозинство, отразяващо силен консенсус, да извършат тази промяна.

Бих желал да приключа със следното. Независимостта не е цел сама по себе си. Тя е само средство за постигането на цел, а целта институцията да бъде независима за да изпълнява по-добре задачите си. Нейните задачи са да служи на гражданите, да служи на върховенството на закона, да засили изграждането на демокрацията посредством ролята си на механизъм за нещо, което бих нарекъл “хоризонтална отчетност”, т. е. механизъм, който въвежда взаимен контрол в дейността на демократичната политическа система във всяка една страна.

Колкото повече изучаваме механизмите на демокрацията, толкова повече откриваме, че традиционната “вертикална” отчетност, която традиционно се изразява чрез избори на всеки няколко години, е недостатъчна. Качествената демокрация изисква изграждането на механизми в нашите демокрации, които да позволяват упражняването на взаимен контрол на всекидневна основа. Върховният административен съд, Конституционният съд, независима Централна банка, Централната избирателна комисия, Сметната палата са такива механизми, и омбудсманът също е ясно, че е такъв тип механизъм. Така че омбудсманът трябва да бъде независим, за да може да осъществява задачите си. За да се върна на началните ми забележки, и с това ще приключа, задачите на омбудсмана трябва да са две.

Едната е да контролира администрацията за злоупотреби и нарушения на закона, които ощетяват гражданите. Но също така е не по-малко важно омбудсманът да действа не само като механизъм за контрол на администрацията, но като механизъм за сътрудничество с администрацията. С други думи, омбудсманът трябва да представлява част от държавата, която цели да създаде и оформи един алтернативен подход към връзките между гражданите и държавата, един алтернативен подход за осмисляне на връзките между гражданите и държавата, в който държавата достига до гражданите, посредничи между гражданите и държавата, прилага не съперническа, конфликтна логика, а логика, насочена към разрешаване на проблемите, вместо към конфликти. Такава логика, която се основава на идеята, че и двете страни могат да спечелят в даден конфликт, позитивна логика на двустранна

печалба. Тази логика се вписва в изводите на председателя Славов относно необходимостта за намиране на извънсъдебни механизми за разрешаване на спорове - спорове, които могат да бъдат разрешени в рамките на закона, но с нарастващо използване на понятието “справедливост”, и търсеци разрешения на индивидуални проблеми и предлагачи ги на администрацията и помагайки ѝ да разбере как може да служи на гражданите. Ние открихме, че успехът в тази насока среща много позитивна реакция от страна на гражданите. През двете години на нашата дейност получихме повече от 17 000 жалби. Ние разрешихме в полза на гражданите около 60% от тези случаи, които попадаха в нашата компетентност и бяхме много горди с факта, че както обществото, така и пресата оцениха положително усилието ни да служим не само като механизъм за контрол, но и като механизъм за посредничество и за създаване на алтернативен климат на отношенията между държавата и обществото, целящ да подчертае, че ролята на омбудсмана е да служи на обществото, че тази роля е както морална, така и законова, и че успешното ѝ осъществяване може да допринесе за появата на една алтернативна демократична и административна култура и една култура, която бих окачествил като култура на гражданско съзнание и отговорност.

Благодаря ви!

МАРИЯ ЙОРДАНОВА: Благодаря на г-н Диамандурос.

Предлагам да изслушаме и изказването на г-жа Хана Юнкер от Директората по правата на човека на Съвета на Европа, след което ще имате думата за въпроси и коментари по представения чуждестранен опит.

ХАНА ЮНКЕР: Благодаря! За да няма недоразумения може би трябва да кажа, че няма да говоря за национални модели, защото не съм компетентна по този въпрос, но ще ви кажа какво Съветът на Европа мисли за омбудсмана. Много същ щастлива, че представлявам Съвета на тази конференция за омбудсмана тук, в България. Това е една много навременна инициатива.

Съветът на Европа е най-силния поддръжник на омбудсмана и на другите типове неюридически механизми за защита на човешките права поради три главни причини.

Първо, защото смятаме, че те са ефективен начин за предоставяне на неюридическа защита на човешките права. Второ, защото мислим, че това са ключови институции за насърчаването на добро управление, прозрачност, откритост, отчетност - основни черти на всяко демократично общество. На трето място, ние смятаме, че те допринасят за постигането на стабилност като част от след-конфликтен или след-кризисен стабилизационен процес.

Съветът на Европа вече има почти двадесетгодишен опит работейки за и с омбудсмански институции. Комитетът на министрите, който е най-висшия орган на организацията издаде препоръки през 1995 г. и през 1997 г. съдържащи указания относно създаването на омбудсмани или сродни институции и за създаването на други типове институции за насърчаване на човешките права.

Препоръките относно омбудсмана подчертават необходимостта от предоставяне на тези институции на правомощията да се занимават с човешките права и правомощията да разглеждат индивидуални жалби и аз с удоволствие отбелязвам, че българският проектозакон включва тези два елемента.

През изминалите десет години Съветът бе подкрепяше изключително силно новите омбудсмански институции в новите страни-членки. Тази подкрепа се състоеше както в помощ при изготвянето на нормативните актове на институциите, така и в предоставянето на експертни съвети и друга подкрепа. Ще се върна на това след малко. Тази година Съветът на Европа създаде свой Комисар по правата на човека, т. е. наш омбудсман. Комисарят е г-н Хил - Роблес, който е бивш омбудсман на Испания. Той не може да се занимава с индивидуални жалби, защото с това се занимава Европейският съд по правата на човека, но той разполага с общ мандат да проучва генерални въпроси, свързани с правата на човека, недостатъци в законите и правоприлагането в страните-членки и да предлага препоръки за постигането на ефективното приложение на стандартите за правата на човека на Съвета на Европа.

За нашата организация омбудсманът и другите сходни институции представляват ключов елемент от това, което ние наричаме “инфраструктура за човешките права”, с която трябва да се съоръжи всяка демократична държава. Те предлагат възможност за удовлетворение на отделна личност, ощетена от администрацията, както каза проф. Диамандурос, на базата на посредничество, честност и широко тълкуване на справедливостта, а не на юридическа основа.

Основни черти на институцията на омбудсмана са независимостта от правителството, независимостта от всякакви политически влияния, лесен достъп, бързина, гъвкавост, ефективност и власт. Омбудсманът предоставя човешка връзка между една безлична администрация, от една страна, и индивидът, от друга. И въпреки, че омбудсманските институции нямат никакви правоприлагащи правомощия, те могат да изградят голяма степен на т. нар. “убеждаващ авторитет”, опитвайки се да променят начина, по който действа администрацията. Посредством публикациите и конструктивната работа с медиите те в действителност могат да променят начина на функциониране на администрацията.

Според нас, омбудсманът има особена роля в насърчаването и защитата на човешките права. Ние мислим, че той може да служи като стимул за осигуряването на приложението на международните стандарти за човешки права на национално ниво. Тези институции могат да задават ритъма, използвайки международните стандарти за човешки права пряко към жалбите, които те разглеждат, и, разбира се, тук имам предвид най-вече Европейската конвенция за правата на човека. Бих искала да засегна отново този въпрос малко по-късно.

Една от силните черти на националните органи за защита на правата на човека, включително и институцията на омбудсмана е, че те могат да бъдат приспособени към различни общества, но въпреки тази необходимост за отчитане на различните национални особености, всички институции почиват на няколко необходими условия, които могат да бъдат идентифицирани. Това до голяма степен би

повторило смисъла на изказванията, които вече чухме, но то е важно, и затова и аз ще се спра на него.

На първо място, те включват конституционна или законова база и подкрепа от всички политически сили както за създаването на институцията, така и за назначаването на подходящата личност. Освен това назначеният трябва да е личност с високи морални качества и интегритет. Омбудсманът е персонализирана институция. Влиянието на този орган и тежестта, която той има зависят изцяло от уважението и доверието, с които се ползва омбудсманът. Той или тя често имат юридическо образование и опит, но спред нас това не е необходимо когато омбудсманът е подпомаган от силен юридически екип.

Омбудсманът не трябва да бъде апелативен съд или да бъде разглеждан като четвъртоинстанционен административен съд и перспективата, в която той разглежда подобни казуси, следва да бъде по-широка от чисто правните аспекти на конкретния случай или въпрос.

Не е възможно да се прекали с подчертаването на необходимостта омбудсманът да разполага с достатъчно ресурси за изпълнение на задачите. Знам, че това вече бе споменато. Политическата подкрепа за създаването на тази институция трябва да бъде придружена с финансова подкрепа. Тази финансова подкрепа трябва да е достатъчна за да позволи на омбудсмана не само да започне дейността си, но и да я продължи. Ако оставите омбудсмана или другите сходни институции в финансова безизходица, това напълно би лишило от смисъл създаването на институцията. Поради това държавата трябва да е наясно, че решението за създаване на омбудсман, което, разбира се, трябва да бъде приветствано, трябва да бъде подплатено с политическа и финансова подкрепа.

Най-сетне, искам да кажа, че омбудсманът не замества съдилищата и не е може да замести ефективната и независима съдебна система. Той е част от механизма, с който трябва да се оборудват всички демократични държави и не е взема страната нито на администрацията, нито на индивида. Той работи за доброто управление и за защитата на човешките права.

Преди малко споменах значителната дейност, която развиваме с всички нови членки от Централна и Югоизточна Европа. Много от тези страни вече забелязват последиците от тяхната ратификация на Европейската конвенция за правата на човека постоянно нарастващият брой от жалби, достигащи до Страсбург. Председателят Славов спомена преди малко, че това е и случаят на България. Да бъдеш съден от Европейския съд по правата на човека винаги е отличие със съмнителна стойност, но то дава позитивния знак, че съдебната система за защита на човешките права е реалност както на национално, така и на международно ниво. Това също е и показател за нарастващата информираност за правата на човека и за възможността за отнасяне на даден казус до международен съд. И така и трябва да бъде.

Но какво ще стане ако някои от правата по Конвенцията не са прилагани изцяло в националното право? Защото човешките права трябва на първо и основно място да

бъдат прилагани на национално ниво, и едва тогава в Страсбург, като последна възможност. В този смисъл аз мисля, че омбудсманът може да представлява допълнителна осигуровка на национално ниво, като по този начин казуси, които иначе биха стигнали до Страсбург с всички съпътстващи ги разходи, забавяния и медиатизация, биха могли да бъдат разрешени на национално ниво посредством бързи и гъвкави механизми като омбудсмана.

Има една постоянна дискусия между хората, интересувани се от институцията на омбудсмана, дали той е “върха на демократичния сладолед”, т. е. дали това е нещо, което се прибавя към едно напълно демократично общество. Според нас това би било подценяване на потенциала на институцията на омбудсмана в процес на преход. Ние смятаме, че омбудсманът може да бъде катализатор на реформи, на промени и да помогне за провеждането на реформите в обществото. Поради това искам да повторя, че ние бихме желали да видим силни и ефективни омбудсмански институции или други законови институции за защита на човешките права във всички страни от Югоизточна Европа, включително и в България.

Само като любопитен факт: първият омбудсман за Косово официално започна работа във вторник тази седмица. Ние също работихме по този проект.

Искам сега да кажа няколко думи за Пакта за стабилност за Югоизточна Европа и институцията на омбудсмана. Може би знаете, че една от целите на този пакт е да съдейства за развитието на зрели демократични процеси, базирани на свободни и честни избори, основани на върховенството на закона и зачитането на човешките права. В рамките на работна маса 1 относно демократизацията и човешките права бе създадена работна група за добро управление. Съветът на Европа беше спонсор на тази група. Така ние координираме голямомасов проект свързан с омбудсманите. Основната концепция на проекта бе развита на основата на заключенията на голямата многостранна среща в Будапеща миналата година и на която България бе представена. Проектът е основан на опит и знания и е фокусиран върху обучението и укрепването на институционалния капацитет на различните институции от Югоизточна Европа. За щастие той има подкрепата на някои ключови институции в Югоизточна Европа. Така например в Гърция имаме подкрепата на проф. Диамандурос, както и подкрепата и сътрудничеството на Унгария и Словения и на някои международни организации.

От всичко, което казах, може би разбрахте, че омбудсманът е един от главните приоритети на Съвета на Европа. Ние следим развитието в България през последните години и дискусиите, свързани с предимствата от създаването на омбудсманска институция. В момента от всички 41 страни-членки на Съвета на Европа само България, Турция и Словакия нямат омбудсман или сходен тип институция. В Турция и Словакия протичат инициативи за тяхното създаване. Не е необходимо да казваме, че се надяваме проектозаконът в България да бъде приет много скоро. Съветът на Европа е готов да предостави цялата си подкрепа и сътрудничество на новата институция, чрез предоставяне на обучение и експертни съвети, документация, организация на кампании за популяризиране и всякакъв друг вид подпомагане, както и на подкрепа за пълно и активно участие на институцията в проекта на Пакта за Стабилност, за който говорих преди малко.

Благодаря!

МАРИЯ ЙОРДАНОВА: Благодаря на г-жа Хана Юнкер.

Искрено се надяваме, че скорошното създаване на институция омбудсман в България ще включи в рамките на сътрудничеството на омбудсманите в изпълнение на препоръката на Съвета на Европа такова сътрудничество.

Имате думата да въпроси и коментари по този първи кръг.

Преди да дам думата на тези, които желаят, искам да ви кажа, че на разположение на участниците в дискусиата е изданието “Институцията омбудсман. Концепция и законопроект за България и чуждото законодателство”, издание на Центъра за изследване на демокрацията, в което са преведени множество чуждестранни закони за установяването на институцията омбудсман или на сходни институции, актове на Съвета на Европа и на Европейския съюз. С една забележка: законопроектът, публикуван в това издание, е един от междинните варианти. Има копие на варианта на законопроекта така, както той е внесен в Народното събрание. От офиса на гръцкия омбудсман също ще предоставят на вашето внимание материали - годишния отчет пред парламента на омбудсмана, закона за създаване на институцията. Така че и в паузата, и след това ще имате възможност да се запознаете. Трибуната ще бъде открита за въпроси и коментари.

До започването на дискусиата по следващия проблемен кръг, ако имате кратки въпроси и коментари по двете изложения, заповядайте.

Господин Димитър Тончев - зам.-министър на правосъдието.

ДИМИТЪР ТОНЧЕВ: Искам да благодаря на организаторите на тази конференция за поканата, която отправиха до Министерството на правосъдието за участие в нея. Искам да благодаря и на работната група и да ги поздравя за положения от тях труд по създаването на този изключителен закон. Мога да кажа, че със създаването на такъв закон, след приемането му ще се попълни системата от институции с това липсващо звено, което в пълна степен осигурява съществуването на правовата държава и гарантира нейния демократичен характер. Така че, след като имаме този закон, ние ще можем да се поздравим, че вече сме направили всичко и сме се наредили в списъка на правовите държави, на демократичните държави и имаме всички необходими гаранции за съществуването на правовата държава у нас.

Това е така, защото, на първо място, институтът на обществения посредник, на омбудсмана дава ефективна защита на правата на физическите и юридическите лица у нас. Ние виждаме, че тази ефективна защита се състои преди всичко в бързината, с която ще се даде защитата. Защото начинът на осъществяването е уреден по един гъвкав начин, по един гъвкав способ, да са предвидени строги процедури, така както е в правораздаването, при съдебните органи и това дава възможност на обществения защитник да избира най-подходящите и възможно най-бързите процедури за осъществяването и реализацията правата на гражданите.

На второ място, институцията омбудсман със статута на независимост на самия обществен посредник дава възможност и за комплексно решаване на споровете, които възникват във връзка със защитата на правата на гражданите. Комплексно, защото в много случаи става въпрос не за накърняване на определени права само от един орган на изпълнителната власт, в много случаи ние се срещаме с факта, че няколко институции накърняват тези права. И естествено е, че много трудно гражданинът ще може да се защити от такива нарушения, които са предприети от няколко паралелно действащи институции. Независимостта ще спомогне по един друг начин за бързото и ефикасното разрешаване на тези спорове. Като независим орган естествено е, че омбудсманът ще има по-голям интерес от защитата на правата на гражданите, отколкото действащите в момента институции. Защото можем да кажем, че и досега в системата на изпълнителната власт съществуваха механизми, които съблюдаваха начина на спазване правата на гражданите, но те все пак донякъде се ръководят от ведомствени принципи и интереси, а независимостта на омбудсмана ще премахне една такава възможност.

Особеното значение на закона за омбудсман се вижда от Министерството на правосъдието и в една друга посока, в каквата беше и изказването на г-н Славов. Създавайки алтернативен способ за бързо и ефективно разрешаване на спорове между граждани и публичните институции, естествено ще се облекчи и работата на органите в съдебната власт. А това е много важно, още повече, че създаването на тази институция дава възможност за посредничество между граждани и публичните институции, което ще бъде пък един по-добър начин за разрешаване на този спор, отколкото разрешаването му по съдебен ред.

Мога да кажа, че съществуваха доста опасения при създаването на законопроекта, при всички обсъждания, които сме водили и в Министерството на правосъдието, и извън него относно възможността за политизиране на институцията на омбудсмана. Виждам, че работната група е приела един позитивен подход при подготовката на закона и смятам, че вече не можем да се страхуваме от създаване на някаква особена политическа ситуация, от използването на този институт за политически цели, защото ние не трябва да търсим тези гаранции вътре в самия закон, те трябва да се търсят в личността на този, който ще бъде избран за омбудсман. Затова аз приветствам по-скоро втория вариант, който е посочен в законопроекта, за един по-висок кворум, по-високо квалифицирано мнозинство при избора на обществения посредник. Наистина там има други правни затруднения и други опасения, но само тогава, когато личността на омбудсмана се приема от цялото общество, той ще бъде наистина надпартиен и независим орган.

Искам да продължа това, което г-н Славов каза, относно необходимостта да се предвидят конкретни разпоредби във връзка с взаимодействието на омбудсмана с прокуратурата. Тук според мен би следвало да се предвидят и конкретни разпоредби изобщо за взаимодействието с органите на съдебната власт, включително и с Върховния административен съд, с другите съдилища, които решават такива спорове. Наистина омбудсманът не може да бъде страна по такива дела, не може да представлява гражданите, но най-малкото един обмен на информация е абсолютно необходим. Освен това, сега не мога точно да цитирам в кой от предложените закони на европейските страни, трябва изрично да се предвиди

тази разпоредба, че когато спорът е отнесен за разрешаване пред съд, производството при омбудсмана трябва да се спре. Защото е недопустимо два различни органа да разрешават един и същи спор, поради опасността, че е възможно да се реши по различен начин.

Конкретна бележка мога да направя и относно въпросите, свързани с имунитета на омбудсмана. И то не толкова във връзка с това трябва ли да го има или не, виждам, че сега доста се дискутира този въпрос, но доколкото има имунитет на народните представители, омбудсманът трябва да се ползва със същия имунитет според мен. Трябва само ясно да се изпише при какви условия може да бъде свален този имунитет, защото те не са посочени. Възможно е да се посочи, че имунитетът се сваля при условията, които важат и за народните представители. Ако приемем, че при никакви условия не може да се свали имунитетът, то тогава става излишна разпоредбата, която посочва, че се прекратяват правомощията му с факта на осъждането му на лишаване от свобода.

И накрая, пак искам да повдигна един основен въпрос, който виждам, че е намерил по друг начин разрешение - дали ние трябва да възприемем тази чужда дума "омбудсман"...(*Пропуск в запис*)

МАРИЯ ЙОРДАНОВА: Това може да направите и в хода на дискусиата по законопроекта, тъй като действително има много въпроси, които ще предизвикат нееднозначни реакции. По повдигнатите въпроси от г-н Тончев мисля, че членовете на работната група, които ще представят законопроекта, ще вземат отношение, но всички са свободни да изкажат своето мнение. Съвсем условно сме разделили проблематиката на две групи, за да може да се раздели представянето и дискусиата с оглед на това да бъде по-ефективна и целенасочена. Това обаче не е пречка, ако възникнат въпроси и коментари по друг проблем, да се върнем към тях.

На първо място сме поставили темата за правомощията на омбудсмана, а след това избора и статуса. Това не е случайно. Защото първо бихме искали да представим и да видим какво точно и как ще го прави омбудсманът, тъй като обемът и видът на правомощията му до голяма степен зависи и определя това какъв статус да има.

Давам думата на г-н Борислав Белазелков - съдия във Върховния касационен съд и член на работната група, от самото начало работила по концепцията и по всички досегашни варианти на законопроекта, за кратко представяне. Законопроектът е на разположение, така че предпочитаме да имаме повече време да чуем мненията на тези, с които досега не сме се срещнали и чули.

Заповядайте, г-н Белазелков.

БОРИСЛАВ БЕЛАЗЕЛКОВ: Благодаря.

Моето представяне се отнася до правомощията на омбудсмана, но аз мисля, че въпросът трябва да бъде разгледан малко по-широко, като нещата бъдат разделени по следния начин. От една страна, ние трябва да кажем какво ще наблюдава омбудсманът, къде ще бъде насочена неговата дейност, и едва след това е добре да

кажем какви са неговите по-конкретни правомощия, тоест как той ще осъществява задачите, които законът му е поставил.

На първо място, в чл. 2 от проекта, който е представен, се казва, че омбудсманът гарантира зачитането на правата и свободите на гражданите и правата на юридическите лица и неформалните организации, като предлага на съответните органи мерки за преустановяване на накърняването на правата, за възстановяване на причинените щети и това, което е най-важното, за създаване на условия за безпрепятствено и ефикасно осъществяване на правата и свободите. Аз няма да се задълбочавам в статута на омбудсмана, но именно тази цел, която е поставена пред него и която той трябва да постигне, и начинът, по който я постига, го поставя извън органите, които упражняват държавна власт. Тоест, омбудсманът няма да осъществява нито законодателна, нито изпълнителна, нито каквато и да било форма на съдебна власт. И в този смисъл омбудсманът няма да предоставя защита в тесен юридически смисъл. Омбудсманът ще съдейства на обществото да зачита правата и свободите на гражданите и на юридическите лица и да осъществява едно ефективно управление. Смисълът на съществуването на омбудсмана не е той да направи нещо ново в обществото, което никой досега не е правил. Смисълът на съществуването, на въвеждането на тази институция е в едно лице да се съберат стремежи, който най-различни институции и граждани имат, но те да бъдат приложени по най-добрия възможен начин. Защото и парламентът иска едно добро управление, и правителството иска да осъществява добро управление, за да бъде похвалено, и гражданите искат едно добро управление, но всеки вижда по различен начин нещата. И ако се създаде една институция, която не може да наложи със сила своето становище, тоест тя не упражнява абсолютно никаква власт, но която може да заложи на своя авторитет, която може да заложи на общественото мнение, която може да подготви общественото мнение, тогава тези цели, които обществото преследва по един разпръснат начин, тоест чрез различни държавни органи или чрез различни обществени формации, омбудсманът ще може да събере всички тези идеи и да помогне те да бъдат приложени по най-ефективния начин за обществото.

От друга страна, от компетенциите на омбудсмана изрично е изключена дейността на висшите държавни органи. Това са: Народното събрание, президентът, Конституционният съд, Висшият съдебен съвет, осъществяването на съдебната власт от съда, прокуратурата и следствието и отношенията свързани с националната сигурност и външната политика. Тоест полето, в което ще действа омбудсманът, е очертано от две страни.

Законът не си поставя за цел да очертае една точна и рязка граница докъде върви дейността на омбудсмана и откъде по-нататък той не може да проявява никаква активност. Затова областта, в която той ще наблюдава, и отношенията, върху които той ще въздейства, са очертани от две страни. От една страна, положително е казано, че омбудсманът ще гарантира зачитането на правата и свободите на гражданите и правата на юридическите лица и неформалните организации в отношенията им с органите на централната администрация, на администрацията на съдебната власт, органите на местното самоуправление и тези частни лица, на които е възложено осъществяването на публична функция. Тоест навсякъде, където частното лице опира в отношенията си с държавните органи, които имат някакви

изпълнителни правомощия, или пък с частни лица, на които е възложена публична функция, навсякъде, където е възможно да се получи сблъсък между интереса и разбирането на частното лице и интереса и разбирането на съответния орган, навсякъде омбудсманът може да се намеси, за да предложи мерки. Не за да наложи мерки, а за да предложи мерки.

Разбира се, изключени са всички области, в които другите държавни органи упражняват своите конституционни правомощия, в които другите държавни органи упражняват власт. Затова омбудсманът може да се намесва в отношенията, в които се администрира съдебната власт, но не може да се намесва при осъществяването на съдебната власт от съда, прокуратурата и следствието. Тоест омбудсманът не може да се намеси как съдът да реши едно дело, но той може да се намеси, ако един съд има лоша организация и поради това определен вид дела се забавят или не се решават достатъчно бързо, или пък недостатъчно ефективна защита получават гражданите.

Когато се изхожда от това какви да бъдат правомощията на омбудсмана, задължително трябва да се вземе предвид това, че той не е орган, който упражнява държавна власт. И точно затова е възможно според българската Конституция институцията омбудсман да бъде въведена със закон. Защото ако омбудсманът упражняваше държавна власт, ние щяхме да бъдем задължени съгласно българската Конституция да въведем тази институция с изменение на Конституцията. А след като този орган не упражнява държавна власт, той въздейства по различен начин и именно затова съществува тази възможност тази институция да бъде въведена по този начин.

По-конкретно, за правомощията.

Основното правомощие на омбудсман ще бъде да разглежда оплаквания и сигнали срещу органи и лица, осъществяващи публична власт или функция, които накърняват правата на физическите и юридическите лица и неформалните организации или не създават необходимите условия за зачитане на тези права и свободи. Основната си информация омбудсманът ще получава от оплакванията на различни физически и юридически лица и ще я събира при проверката на техните оплаквания. Това ще бъде неговата основна дейност, откъдето той ще черпи основната информация и вече въз основа на тази своя дейност той ще може да обобщава информацията и да предприема действия, които да са насочени към поправянето на условията, при които се осъществява администрацията.

Разбира се, за да може да разгледа оплаквания и сигнали, омбудсманът е овластен от закона да извършва разследвания и да прави проверки по постъпилите оплаквания, като органите и лицата, които могат да бъдат обект на неговото внимание, са задължени да оказват съдействие на омбудсман при предоставянето на всяка информация.

След като омбудсманът провери конкретното оплакване, което е отправено към него, и има свое становище за начина, по който може да бъде разрешен конфликтът между частноправния субект и съответния държавен орган, той може да отправи

предложения и препоръки до съответния орган за разрешаване на проблема по начина, по който омбудсманът го вижда, а също така и за вземане на мерки дейността на органа да бъде поправена занапред. Това поставя дейността на омбудсмана в съвсем различна светлина от дейността на съда и на другите органи, които предоставят защита на гражданите.

Когато гражданинът е недоволен от администрацията и обжалва нейните действия пред съда, този гражданин получава защита само по своя проблем. Отделен е въпросът колко скъпа е тази защита и след колко време той я получава. Но дори и в най-прекрасния случай гражданинът получава разрешение на този проблем, с който е сезирал съда. Тоест, ако за гражданина само след две седмици възникне сходен проблем, или ако за много други граждани съществува този сходен проблем, това съдебно решение не може да ги ползва. Тоест, един и същи проблем може да съществува в различно време за един и същи гражданин и за много граждани и това, че съдът е положил усилия, разходвани са обществени ресурси, получено е едно добро разрешение, но това разрешение по никакъв начин не може да бъде използвано - гражданинът всеки път трябва да се обръща към съда и всички граждани трябва да се скупчат в съда и съответно ще слушаме оплаквания, че броят на съдебните дела нараства с 30 % годишно.

Разбира се, никой не отрича ролята на съда при гарантирането на правата и свободите на гражданите, но това не е единственият начин. Мисля, че нашето общество е узряло да разполага и с един друг начин, който дава и други възможности и друга ефективност.

С мерките, които предлага омбудсманът, той може да помогне един проблем да бъде решен трайно и по отношение на всички, като, разбира се, той не може да наложи своето становище. Но бидейки един пратеник на парламента, който е натоварен с високо обществено доверие, бидейки също така специалист, който може да погледне нещата отстрани, но така че да разбере както гражданина, който искам ефективно да упражнява своите права, така и държавната администрация, която би искала все пак да има някакъв ред и тя да упражнява своите правомощия според своите виждания. Тоест, бидейки по-встрани в нещата, но с възможност да разбере и двете страни, той може да направи едно истинско сериозно предложение, което, ако бъде възприето, ще бъде ефективно. Той може да убеди страните, че неговото предложение, ако бъде прието в някаква степен, и двете ще спечелят от това.

Разбира се, омбудсманът може да посредничи също между органите и лицата, между които е възникнал конфликт, това е една по-конкретна дейност. Той може да посредничи само между лицата за преодоляване на техния конфликт, ако смята, че това, което се случва е изключение, а не правило. Във връзка с тези правомощия той може да иска точна и пълна информация, има достъп до органите и лицата.

Начинът, по който омбудсманът може да въздейства, тоест начинът, по който той може да настоява за разрешаването на проблема, е освен чрез неговия авторитет като специалист и човек, който може да погледне безпристрастно на проблема, а и като влияе на общественото мнение. Той има право публично да изразява мнение по

накърняването на правата и на свободите на частни лица и незачитането им. Той е длъжен да подготви и да внесе годишен доклад в Народното събрание, като информира Народното събрание за особено тежки случаи на накърняване и незачитане на правата на гражданите и въобще на частните лица. Той, разбира се, е задължен да уведоми прокуратурата за резултатите от своите разследвания и проверки, когато има данни за извършено престъпление.

Изрично подчертахме, че правомощията на омбудсмана не са правомощия на държавен орган. Той не може да осъществява абсолютно никаква власт, но в своите проверки, в своята дейност омбудсманът може да се сблъска с данни за извършено престъпление. Не разполагайки с никаква държавна власт, той не може да направи абсолютно нищо нито за разкриването на това престъпление, нито за наказването на дееца. Единственото, което той може и е длъжен да направи, това е да уведоми прокуратурата, която да упражни правосъдната власт, която ѝ е възложена с Конституцията, и да вземе съответните мерки за установяване на нарушението и за разкриването на дееца.

Аз мисля да приключа с това моето представяне и да навлезем в детайли, ако евентуално има въпроси.

МАРИЯ ЙОРДАНОВА: Благодаря на г-н Белазелков. Искам да го помоля сега или по-късно да вземе отношение по повод на изказаното мнение на г-н Тончев за възможността да се подава оплакване пред омбудсмана, когато има висящ съдебен процес. Просто да имаме и аргументите на работната група, за да могат да се дискутират и двете тези. Този въпрос се поставя и от доста чужди експерти, както и от специалисти в България. Просто да разясните какво е имала предвид работната група, записвайки това решение, за да може в хода на дискусиата да се видят позициите.

БОРИСЛАВ БЕЛОЗЕЛКОВ: Действително при работата върху законопроекта много сериозно се постави въпросът за взаимоотношението между процедурите, които се извършват пред органите, които осъществяват някаква власт, и пред омбудсмана, който не осъществява никаква власт. Когато има две висящи процедури, в които органи, които са компетентни да предоставят защита и да наложат санкция, ако два органа се занимават с един и същи проблем, естествено е, че едната процедура трябва да бъде спряна. Тоест, не може да се допусна два държавни органа, които предоставят защита и налагат санкция, да постановят два различни акта - единият да защити едната теза, другият да защити другата теза. Това е абсурдно. И действително винаги в такъв случай едното производство се спира.

Съотношението между компетенциите на омбудсмана и компетенциите на съда е такова обаче, че спиране на която и да било от двете процедури просто няма смисъл. Съдът е сезиран с искане да защити едно субективно право. Значи съдът ще наложи и на двете страни своето становище, без оглед на това дали те са съгласни, какво мислят по въпроса. Разбира се, съдът ще ги изслуша, но съдът ще им наложи със задължителна сила своето становище.

Не съществува абсолютно никаква пречка, докато виси това производство, а ние знаем, че съдебните производства висят доста дълго време, няма никаква пречка един друг държавен орган, който не е натоварен с абсолютно никаква власт, да влезе в проблема, да се опита да убеди страните да се разберат една друга и да вземат едно решение, което е от полза и на двете страни. Актът на омбудсмана нито може да замести съдебното решение, нито може да го направи безполезно. Омбудсманът може единствено да примири позициите на двете спорещи страни и да ги накара те да се съгласят по нещо общо. Но това нещо може да стане и в съда. Само че страните ще бъдат предоставени на своята способност да разбират другия, тоест те могат да сключат някакво споразумение пред съда, но там няма кой да им окаже съдействие. Докато смисълът на дейността на омбудсмана е да примири позициите на страните и накрая те да стигнат до едно общо становище за техния спор. И тогава съдебната намеса ще е излишна и този, който се е обърнал към съда, просто ще си оттегли искането и ще каже: “Благодаря, аз получих своето извън процеса.”

Така че да се спира процедурата на омбудсмана с оглед на компетенциите му според мен просто няма смисъл.

РЕПЛИКА: След произнасяне на съда тя ще стане излишна в много случаи, защото държавният орган ще бъде обвързан от произнасянето на съда.

МАРИЯ ЙОРДАНОВА: Има думата г-жа Снежана Начева, професор по конституционно право.

СНЕЖАНА НАЧЕВА: Благодаря ви много.

Цена високо поканата да бъде в този кръг. Знаех за подготовката на този законопроект. Позволявам си да направя само една забележка, че с оглед на моделиране на юридическото мислене на младите юристи, ще ви кажа, че от шест години в Юридическия факултет на Софийския университет се чете дисциплина “Правозащитни институции”, между които фигурата на омбудсмана е най-интересната в сравнителноправен аспект, така че се надявам, че бъдещите юристи вече са подготвени с познания върху различните модели. И в този смисъл ще има готовност и с отношението към институцията омбудсман.

Разбирам трудностите, на които се е натъкнала, и изключително отговорната задача на работната група, която е съставяла законопроекта, тъй като той е пръв. А първият по време има своите плюсове и несъмнено своите минуси. Няма откъде да се черпи информация, но от друга страна са пък съвсем свободни при избиране на вариант.

Едновременно с това, струва ми се, че работещите в групата си дават ясна сметка, че ако изискването за яснота във всеки закон е основното, с оглед на неговото приложение, то изискването на закони като този във връзка с яснота на текста, безспорност на понятийния апарат са на много високо ниво. Защото до голяма степен той ще предопредели степента на приложимост на закона, ще предотврати случаите на конфликтни ситуации, ще насърчи и ще даде авторитет на

институцията или обратното - ще я обрече на безсмисленост, ще я конфронтира или ще създаде много спорни ситуации.

Първото нещо, което бих си позволила да предложа на работещите върху проекта, е да изчистят терминологията. Понятието “органи, осъществяващи публична власт” е твърде широко за скромния обем на органи, над които по замисъл този закон позволява на омбудсмана да има някакво въздействие. Разбирам доброто намерение, но в определени текстове като че ли четящият текста остава с впечатление, че този модел гравитира към испанския. След това се връща и вижда, че не е съвсем така, нещата се свеждат не единствено и само до испанския вариант на защитата, а до един по-конкретен вариант само върху административните органи. Затова ще моля да се прецизира терминологията до начин и до степен, която прави закона реално приложим. Ако е необходимо, бих посъветвала, за да се избегне и тази практика, която не бих насърчила, но за която вече има прецедент в Народното събрание, да се издават тълкувателни закони, бих насърчила комисията, която работи, в заключителни разпоредби да дефинира някои понятия. Работното понятие под еди-какво си законът разбира еди-какво си. За да не се отворят врати.

Втори голям въпрос, който искам и ми се струва, че държейки сметка за нивото на аудиторията, мога да го поставя, е свързан със системата на правозащитните органи. Дами и господа, както и да говорим, този орган е елемент от системата на правозащитните органи. Друг е въпросът какъв е инструментариума, с който разполага, какви са възможностите му за въздействие. Малко или повече той осъществява някакъв вид, без да може сам да решава правни спорове, правна защита, като отваря още една възможност, апелира още веднъж към администрацията. Съвременният модерен конституционализъм бележи една такава тенденция. И въпреки че досега се говореше само за позитивната страна, на мен ми се ще да кажа, че се увеличават механизмите за противодействие, увеличават се механизмите на възпиране на администрацията. Кое ще рече, че злоупотребата с власт не е само възможност, тя реално съществува по отношение на административните органи. И целият този инструментариум цели малко или повече да ограничи, да направи невъзможно и тогава, когато се е случило, да доведе до отстраняване на тези правни последици.

Третият голям въпрос за мен е фактът, че тук се получава едно наслагване в механизмите за правна защита. От една страна, имаме обща клауза за обжалваемост на административните актове, чл. 120, ал. 2; на второ място имаме общ надзор за законност, нещо, останало от стария модел на прокурорския надзор; на трето място, идва вече и възможността омбудсманът да бъде включен като инструментариум. Много ми е трудно да кажа категорично: не е държавен орган или пък е държавен орган. Струва ми се, че е един политически кентавър, включващ и обществени, и държавни функции в еднаква мяра, защото той е в системата на държавните органи, защото той има държавни служители, защото все пак когато той се е обърнал, администрацията е длъжна да реагира. А как ще реагира - нейна си работа. В този смисъл да го категоризирам ми е малко трудно, но разбира се, че инструментариумът на обществено въздействие чрез него е увеличен.

Големият ми въпрос обаче тук на практика, този, който представлява интерес за правоприложителите, е следният. Когато има процедура пред компетентен орган, на мен ми се струва, че омбудсманът в никакъв случай не трябва да се занимава с този въпрос. Гражданинът има право да избира, но ако веднъж се е обърнал към съда и се е доверил на юрисдикционно решаване на неговия казус, няма защо да тропа на вратата и на омбудсмана. А дори и да направи това, омбудсманът ще му каже: благодаря Ви, търпеливо ще изчакаме крайния срок. Ако той се е обърнал първо към омбудсмана, това е друго.

Но у мен съществува друг въпрос и аз моля работещите върху закона да ми кажат, след като има влязло в сила решение на последна инстанция по дело от административен характер, в което съдът се е произнесъл само по въпроса за законността, може ли гражданите да се обърнат към омбудсмана и да искат от него справедливо решаване на казуса. Тоест, този нюанс - защита за законосъобразност и защита за справедливост, различието в степента на неудовлетвореност на гражданина от административния акт не толкова затова, че той е незаконосъобразен, а затова, че по отношение на него той е несправедлив, което административният съд не може по никакъв начин да коригира, защото той търси само законосъобразност.

А макар и с нюанси, макар и отдалечавайки се от закона в случаят е справедлив за гражданина.

Това са много съществени въпроси, които аз не виждам да присъстват тук.

Четвъртият момент. За мен е малко смущаващо, че законът предвижда възможност инициатор или по-точно инициатива за омбудсман да може да издигне председателят на Конституционния съд. С цялото ми уважение към фигурата на председателя на Конституционния съд, по традиция това е най-възрастният юрист, все пак той е пръв между равни. Органът е колегиален, колективен, от 12 конституционни съдии с равни права. Никъде Конституцията не предвижда никакво право на Конституционния съд да бъде инициатор. Конституционният съд говори единствено и само чрез своите решения. Той никога не предлага. И в това има разум. Той гарантира върховенството на Конституцията и по никакъв начин не би трябвало да бъде въвличан, особено в персонални предложения. Каквато и да е логиката, аз не я разбирам. Според мен тук има една конфронтация с намерената мяра на конституционния съдия в разделението на властите и не бива по никакъв начин по законодателен път да се дават еднолични правомощия на председателя.

И на последно място. Разбира се, че винаги, когато става дума за едноличен орган, дами и господа, фигурата на този едноличен орган, още повече първия, който ще бъде несъмнено, несъмнено ще даде своя отпечатък. Двама души по различен начин могат да материализират, могат да раздвижат една и съща институция. Така че за мен е изключително важно в рамките на закона, който, пак повтарям, трябва да бъде прецизиран, защото засега е просто добър, но според мен има много подводни камъни и това отсъствие на стриктна терминология ще изправи практиката пред деликатни ситуации, а, разбира се, по-нататък трябва изключително много да се помисли за намиране на онази фигура, която ще даде лице, която ще даде авторитет

на институцията. Институцията, знаете, вече се разви в Европейския съюз, там също има омбудсман, в Англия, за която никой не може да каже, че е в преходен период, макар и по-късно също се появи този комисар по правата. Значи излиза, че тя е необходима дори и на такива общества, за които е безспорен демократичният начин на управление. В този смисъл, ако я въвеждаме, аз не гледам на нея като на временна.

Колеги, принципът е едно. И хубавото му е, че той дава многовариантност. Но конкретната му реализация разрешава съобразяване с местните условия. За какво говорим? Безпокоя се доколко омбудсманът ще се окаже приложим и ще вирее на българска почва. Защо? Откъде са съмненията ми? Най-силното оръжие на омбудсмана са годишните доклади. Най-големият позор за обществото в държавите, в които уважават институцията, имат дължимият респект към институцията, е да видят името си посочено в годишния доклад като институции или органи, които в годината с дейността си са нарушили или накърнили права и свободи на гражданите. Ще ви кажа, че малко или повече боя се на този доклад да не се гледа като на поредния списък. Българинът свикна с най-различни списъци - то не бяха едни, то не бяха други, в едни папки, в други папки. Затова за мен е много важно човекът, който ще предложи за първи път в Народното събрание годишния доклад на омбудсмана, да бъде достатъчно авторитетен, за да придаде друг статус - не юридически, фактически, да има респект и то в най-голяма степен респектът трябва да идва от изпълнителните органи. Ако изпълнителните органи не са респектирани от факта, че България създава омбудсман, ако той не действа превантивно, тоест в по-голяма степен с факта на съществуването си да кара административните органи да се въздържат, то иначе с последващите му правни действия аз се безпокоя, че ефектът няма да бъде много съществен.

Що се отнася до местните, на мен ми се струва, че те трябва да бъдат изчистени от общите положения, те са евентуално пълномощници на големия омбудсман. Законът трябва да си бъде центриран върху омбудсман. Може да ги има, може да ги няма, някъде ще ги има, другаде няма да ги има. Не бива относителната тежест да бъде изтеглена напред в общите положения.

Благодаря ви и простете, ако съм злоупотребила с вниманието ви.

МАРИЯ ЙОРДАНОВА: Благодаря за много от направените препоръки и бележки. Още самото начало на дискусиата показва, че въпросите са много тясно преплетени и това условно разделение, което сме направили, може би не беше най-уместното.

Предлагам да чуем кратко представяне и на останалата част от проблематиката относно **Избора, независимостта и авторитета**, след което ще можем свободно да дискутираме всички въпроси, включително поставените от вас.

Господин Силви Чернев има думата. Той е от работната група.

СИЛВИ ЧЕРНЕВ: За да се разбере това, което е получено като текст в законопроекта, трябва може би да имаме пълна яснота от изходните позиции, от

които е изхождала работната група. От малкото изказвания дотук се оказа, че на концептуално ниво се получават различия.

На първо място, трябва да си дадем сметка, че това макар да представлява институция за защита, тя не влиза в системата на органите, осъществяващи защитата в действащия правен ред, а съществува в паралелно измерение на същата реалност. И това дава отговор на много други въпроси, които бяха поставени, като например въпроса за наслагване на защитата. Това представлява един алтернативен способ за защита, но той не бива да се третира като един елемент от задължително дадените способности на защита, които конституционният ред предвижда. Това е една опция и тази опция може да съществува, може и да не съществува и проф. Начева в коментарите, които направи, стигна точно до тази идея - дали ще съществува или не. Но ако ние излезем от предпоставката, че вмъкваме един допълнителен орган в правозащитната система на държавната власт, ние не можем да разберем същността на институцията и не можем да разберем както статуса, така и правомощията, които даваме на тази институция.

И отгук - на първия остър въпрос, който се постави и от уважаемия заместник-министър Тончев и от проф. Начева, и други гласове се чува за конкуренцията. Господин Славов също постави този въпрос. Това е стоящ в различна плоскост способ и той не е способ за защита непременно само на конкретно нарушени права, а той е способ както от една страна за решаване на конкретни случаи или по повод конкретни случаи, и решаване на проблеми на обществото и на функционирането на администрацията.

При това положение да се приеме, че образуването на процедура и то случайният факт, че е образувана процедура пред съда и това ще препречи възможността да се обърне съответното лице към омбудсман, а в обратния случай - ако първо се е обърнал към омбудсман, би могъл да продължи с процедурата, за мен това са неприемливи неща. Това са в различни паралелни измерения, вървящи успоредно. И последното, което каза проф. Начева и аз напълно съм съгласен, при влязло в сила съдебно решение на правозащитния орган, компетентен по конституция да защити съответното право, въпросът не винаги се изчерпва, защото силата на присъдено нещо обхваща един въпрос към определен момент и в определен тесен предмет, особено в областта на административното право по отношение на законосъобразността. Няма никаква пречка намесата на омбудсмана да доведе до последващо какво? - До преобсъждане на позицията на самата администрация, включително по отношение на целесъобразност. А защо не и по законосъобразност? Силата на едно присъдено нещо казва: към този момент това е решението на спора. На другия ден, с друг акъл излизат и то защо - поради намесата именно на този паралелен съществуващ механизъм, който обществото търси да си създаде, но не е достатъчно силно и затова се обръща към държавата да помогне, да го институционализира, но да го освободи от своята опека. И погледнали така институцията, ние вече много лесно ще разберем и статуса, и правомощията, които предлагаме в рамките на този проект.

За статуса.

На първо място, предложили сме изключително високи изисквания. Всеки, който се занимава с определяне на изисквания за заемане на длъжност, било на ниво конституционно право, било на ниво административно право, било в други области на правото, може да си даде сметка, че изискванията, които тук са поставени, са едва ли не прекомерни. Но това е така, защото ние сме изхождали от основния момент, че личността е определяща. Тъй като това не е обикновен орган, дори и председателят на Конституционния съд и членовете на Висшия съдебен съвет все пак са редови професионалисти от най-висока класа, докато омбудсманът е изключителната личност, която ще помирява обществото и публичната власт, застанали от две страни. И ще се опитва, както уважаваният омбудсман на Гърция каза, не да ги поставя в положение печелиш или губиш, а в положение всички печелят. Нашата цел е тази. Защото положението печелиш или губиш се вижда, че води до безсмислени, безконечни спорове. На всички е известна злоупотребата с механизма на обжалването на мълчаливия отказ, който се превърна в една от най-масовите злоупотреби в размиването на границите между съдебната и изпълнителната власт с всички вредни последици за това. Именно това омбудсманът може да преодолее. Гражданското общество със слабите си структури също се опитва, но няма нито този авторитет, нито тази мощ.

И така, изискванията са саморазбиращи се. Мандатността и ограниченията за два мандата също е саморазбиращо се. Това мисля, че не подлежи на коментар. Процедурата може би се сторила на някого странна, но ние тази процедура сме я измислили, държейки сметка за конституционната реалност. Направихме справки с голяма част от специалистите и всички бяха единодушни, че не може да се предвиди по-високо мнозинство при избора. И това ние напълно го споделяме, разбира се. За нас се постави въпросът: като не може да се постигне по-високо мнозинство като един механизъм за достигане на висока степен на консенсус относно личност, ние намерихме тази процедура - възможност за предлагане от най-различни, и то най-висшите органи, съгласен съм, че не от председателя на Конституционния съд, но от Конституционния съд няма пречка да излиза предложение. Това е за личност, това не е за решаване на никакъв проблем. Всъщност тук ние сме използвали авторитета на Конституционния съд, това, че той познава личностите, които биха могли да отговорят на критериите. Той не се ангажира с някакво произнасяне, единствено би било пречка, ако Конституционният съд ще се въведе като контролен орган при избора. Ще обсъдим този въпрос.

На второ място, тази възможност за избор на няколко кандидатури, поставени едновременно и с еднократно гласуване, всъщност така или иначе ще доведе до тези консултации и опит за съгласуване между отделните политически партии, представени в парламента, който ефект би се постигнал, ако ние имахме възможност да използваме по-високо мнозинство.

Що се отнася до имунитета, мисля, че тук няма никакво неразбиране или разминаване. Директно препращаме и според мен е излишно да се указва, но ми могло да се укаже, че имунитетът се отнема по реда, предвиден за народните представители. Статусът просто е приравнен със статуса на народните

представители. За мен и за всеки грамотен юрист това е абсолютно саморазбиращо се.

Основанията, така както са дадени, за предсрочно или поради изтичане на мандата за освобождаване, също считам, че са приемливи. За съжаление в процедурата пак сме били ограничени от съществуващата реалност. Ако в бъдеще при една промяна на Конституцията се закрепят тази институция вече на конституционно ниво, тогава вече биха могли да се измислят и по-ефективни мерки за постигане на по-висока степен на обществено съгласие относно личността, която ще бъде решаващо важна за осъществяване на функцията.

Бюджетът. Напълно съм съгласен с аргументите, че трябва да има независимост, постигната по всички линии. Първо, на ниво изисквания на закона за неучастие в политически партии, максимално на процедурно ниво да се ограничат възможностите за влияние върху омбудсмана, финансово да бъде обезпечен. Ние си помислихме в нашата реалност, не знаейки какъв ще бъде обемът и как ще се справя институцията, ако ние предварително определим бройката хора, които ще работят под ръководството на омбудсмана, определим параметрите на бюджета, ние можем да направим лоша услуга. Затова предвидихме единствено, че институцията на омбудсмана ще бъде самостоятелна, независима юридическа личност на самостоятелна бюджетна издръжка и бюджетът ще бъде отделно перо в републиканския бюджет. Считам, че на българската финансово-правна традиция това е достатъчно, за да се гарантира на този етап независимостта на омбудсмана.

Що се отнася до терминологията, напълно съм съгласен, че може би в заключителните разпоредби трябва да се даде дефиниране и пояснение на основните понятия, тъй като институцията няма адекватен епигон или парагон в законодателството и затова би трябвало много внимателно да се борави на ниво формулировка.

Благодаря. Ако нещо съм пропуснал, в дискусиата ще продължим.

МАРИЯ ЙОРДАНОВА: Благодаря на г-н Чернев.

Сега бих искала да дам думата на г-жа Анелия Тошкова - народен представител, член на Комисията по правата на човека, вероизповеданията и жалбите и петициите на гражданите, един от вносителите на законопроекта, да изкаже своето становище и становището на комисията по предложения законопроект, след което ще започнем дискусия.

Заповядайте, госпожо Тошкова.

АНЕЛИЯ ТОШКОВА: Благодаря.

Дами и господа, особено съм доволна, чевече темата за омбудсман е във фазата на парламентарния дебат. Това е безспорен напредък. Налице са всички условия да се очаква, че този законопроект ще се превърне в недалечно бъдеще в закон.

Госпожо Йорданова, ако ми позволите, аз въпреки че съм вносител, не мога да бъда само адвокат на законопроекта, защото сме в условия на дебат и бих искала да споделя и някои от резервите, които имам, и в същото време да започна с хубавото - че цялата рамка на законопроекта, цялата философия се споделя не само от Комисията по правата на човека, а от нашата парламентарна група, тъй като ние имаме политическо решение по този въпрос. Бих казала обаче, че създаването на такава институция се споделя и от другите политически партии. Може би си спомняте, че преди две години, когато се разглеждаше Законът за закрила на детето, беше предложено създаването на омбудсман от представител на Евролевицата. В моя законопроект също представен такъв институт, само че беше говорител по правата на детето. Ние се съгласихме, че няма да развиваме институцията в този момент, защото се надявахме и сме били прави, че в близко бъдеще това ще бъде по-широк дебат, по който ще има политически консенсус и, надяваме се, във времето да стане и обществен консенсус по този въпрос.

Преди да говоря по темата или може би ще маркирам част от темата, която ни е зададена в програмата, тъй като виждам, че нещата започнаха да се смесват и това е може би добре, защото се говори съвсем конкретно вече, ние не сме във фаза, в която можем само общи неща да обменяме като мисли, искам да споделя с аудиторията какви са отзивите от слушатели, които са слушали представянето ми на законопроекта, съвсем кратко макар, по Националното радио.

Отзивите, първо, свързани с наименованието на институцията. Аз там го казах много ясно "омбудсман", въпреки че всички тук знаем, че въпросът с наименованието е спорен. И понеже смятам, че това все пак не може да се превръща в генератор на някакъв спор, в крайна сметка мнозинството след дебата ще реши и ще избере това наименование, което среща най-голям консенсус. Но искам да споделя с вас, че бях учудена, че слушателите толкова точно възпроизвеждаха думата. Започнах да получавам писма, съжалявам, че не ги нося, но тя беше записана много точно. И тези дни аз споделям с колегите, че може би именно защото думата е по-различна, тя ще стане много бързо популярна. Макар че съм запозната с ироничните аналози на думата, смятам, че това не е основният проблем. Аз лично, изказвам собствено мнение, съм привърженик на това институцията да се нарича омбудсман. Това е моя лична позиция. Разбира се, ще се съглася с тази на мнозинството.

Конкретно по темата. Съгласна съм с изказванията преди мен, че това е една изключително силна, изключително личностна институция, една много обусловена личностна институция. И в зависимост от това кой ще я оглави и с каква енергия, с какъв авторитет ще започне тази дейност, това в голяма степен ще предопредели бъдещето на тази институция и доверието в нея. В този ход на мисли споделям, че законодателят може да приеме тези изисквания, които са заложили в законопроекта. Визирам член 3, визирам член 5, съвсем конкретно, по които законодателят ще бъде достатъчно взискателен и в същото време достатъчно гъвкав, щото да може да бъде подбран подходящият човек. Тъй като ние всички ще се съгласим, че поставянето на особено големи ограничителни условия би изправило народното представителство пред невъзможност да подбере най-подходящия човек, най-подходящата личност за тази институция.

Аз си бях приготвила по-дълго изказване, обаче аудиторията е на такова ниво, бе не бих си позволила да се впускам в посока на лекции, затова само маркирам.

Така че относно изискванията за длъжността бих казала, че много ценя третото изискване, което всъщност носи моралния заряд на цялата институция, а оттам и последващото доверие. Това е личността да бъде с висок морал и привързаност към идеите на хуманизма и демокрацията - нещо, изключително важно. Другото, което дава особена гаранция, е че законодателят търси тази политическо-партийна и институционална независимост. Изключително важно е. Тук ще направя един мост към начина на избиране на омбудсман от Народното събрание. Ако ние бихме били в условия, в които можем наистина да избираме най-добрият вариант би бил абсолютно мнозинство. Това би бил най-добрият вариант по лично мнение. Но споделям начина на избор в законопроекта така, както е заложен, защото той отразява всъщност реалната българска действителност. Защото не бива Народното събрание да бъде поставено пред изборен тупик - не може да се вземе решение, защото няма мнозинство от две трети. Това определено го споделям.

Основанията за отстраняване кореспондират съвсем пряко с тези, които са в Конституцията, както са за народни представители, което също според мен на този етап е безспорно, тъй като не бива да забравяме, че омбудсманът така или иначе е един парламентарен посредник. Защото в България той ще се оформи като институция с парламентарен произход. Хубаво е, че той няма да бъде избран, неговият мандат няма да съвпада с този на народните представители. Мисля, че това е здравословно за нашата действителност. Така че това го приветствам и споделям докрай това виждане, за да може омбудсманът въпреки всичко да не бъде заложник на каквато и да е определена конюнктура. Истина е, че всяко мнозинство винаги ще бъде изкушено, независимо какво е то, да избере, условно казано, някакъв свой човек, въпреки че омбудсманът никога не бива да е добър приятел на управляващите. Всъщност добрият омбудсман е точно обратното, той не е добър приятел на управляващите. Говорим за реалната политическа действителност.

Така че, аз мисля, че в този механизъм, който е заложен в законопроекта, има заложен гаранции щото поне от законодателна гледна точка и много близо до реалната действителност да се гарантира такава независимост, така необходима, щото тази институция наистина да може да заработи ефективно.

Другото, което бих искала да кажа, свързано с правомощията, е, че аз споделям опасенията на г-жа Начева, на г-н Тончев - тези, които до момента са се изказали, вероятно има и други с такава позиция, че не бива омбудсманът да се занимава с въпроси, които са поставени на разглеждане пред съд. Това е личното ми мнение, слушала съм другите позиции, дори в работната група аз съм споделила това свое опасение. На мен лично първо ми се иска, без да изтъквам аргументите, към които се присъединявам, на мен ми се иска първо тази институция да бъде създадена, много ясно да бъдат очертани правомощията ѝ и тя да заработи наистина, наистина да заработи, а не да бъде натоварена с прекалено големи очаквания. Защото всички ние знаем, че едни очаквания, които се натрупват, и резултати, които не могат да се реализират, водят до срыв и на практика нулират най-добрите намерения. В този смисъл съм по-предпазлива, защото наблюдавам прилагането на нашите закони в

практиката и не можем да не кажем, че не сме свидетели на това законодателят да декларира добро намерение и в реалността нещата да не се получават. И в този смисъл съм привърженик на законодателство, което точно, ясно регламентира нещата и във времето, разбира се, винаги е открита възможността да се дават нови правомощия. още повече, надявам се, тази институция ще бъде утвърдена и с една бъдеща промяна на Конституцията.

По този въпрос това е моя лична позиция, която беше споделена между прочем и от други колеги в разговори.

За бюджета. Аз мисля, че на този етап така, както е предложено, да бъде първостепенен разпоредител на бюджетни средства, казвам го за гостите от чужбина, е някаква сериозна гаранция щото наистина тази институция да бъде осигурена с финансови средства. Надявам се, че българският парламент, особено при стартирането на тази институция ще бъде достатъчно щедър. Защото никой няма илюзии, че без финансово обезпечаване ние можем да разчитаме на някакъв добър резултат. А който и да е парламент, в крайна сметка едва ли ще иска да създава нещо, което няма да заработи, тъй като безспорно е това, че обратната връзка с омбудсмана на Народното събрание ще бъде оздравително за работата на Народното събрание. И в този смисъл ние очакваме едно добро сътрудничество.

По принцип аз гледам позитивната страна на процеса, защото знам, че негативи винаги се появяват, не искам те да бъдат доминиращи, а да се търси това, което ще прави съответната дейност по-ефективна. И познавайки законодателните механизми, знам, че всичко е въпрос на политическа воля и консенсус и смятам, че омбудсманът няма да има пречка откъм тази страна.

Благодаря.

МАРИЯ ЙОРДАНОВА: Благодаря на г-жа Тошкова.

Заповядайте за въпроси и коментари.

Господин Люлин Матев има думата.

ЛЮЛИН МАТЕВ: Господин Диамандурос, бихте ли ни казали колко хора работят във вашата служба в Гърция? Колко хора смятате, че са необходими и достатъчни за най-големия брой жалби, които постъпва при вас, за да направим преценка колко биха били необходими за нашата институция.

Г-Н ДИАМАНДУРОС: Благодаря, че ми давате възможност да разгледам този въпрос.

Разбира се, много е трудно да се правят сравнения. Броят на населението в това отношение има значение. За щастие Гърция и България имат приблизително еднакво население, така че това е една позитивна първа стъпка. Гръцкият закон има много точни разпоредби относно броя на служителите. С други думи, правителството реши да отгатне и отначало постанови 70 професионални

служители. “Професионални служители” означава служители, към които има някакви специфични изисквания, свързани с образование и квалификация, в случая най-малко университетско образование. Така че - 70, от които около 40 преназначени временно от други държавни служби и 30 наети от частния сектор. Тогава аз поисках от правителството и то прие да бъдат добавени още 30 души на по-ниско, младшо ниво, които аз нарекох “младши професионален състав”. С подкрепата на правителството създадох различен тип обслужващ персонал. Всички от тях имат най-малко университетска диплома, компютърна грамотност и много добро познаване на чужд език. Този младши помощен персонал, в съотношение 1:2 спрямо старшите служители, извършва 50% административна работа, телефонни разговори, кореспонденция и т. н. и 50% предварителна обработка на преписките, подготвяйки ги за работа от старшите служители. Така имаме около 100 души професионален състав, около 35 души, занимаващи се с административна работа и деловодство, аз имам четирима заместници, които, заедно с мен, имат единствено секретарки, т. е. има общо 7 секретарки за цялата институция.

МАРИЯ ЙОРДАНОВА: Благодаря на г-н Диамандурос.

Други желаещи да вземат думата?

Отново г-н Диамандурос с кратки коментари по законопроекта.

Г-Н ДИАМАНДУРОС: Аз слушах много внимателно представянията. Те бяха много богати и аз научих много от тях, тъй като ние сме млада институция се стремим към нови знания от опита на другите. Бих искал да направя някои коментари, които, мисля, биха повторили и някои от коментарите, които вече чухме.

Нещо, което споделям с предишните изказали се, и особено проф. Начева, е необходимостта от по-голямо уточнение на правомощията на институцията. Още веднъж, няма да ви казвам какво мисля, че е необходимо да направите, защото това е област, в която сте експерти. Мога да ви кажа какво ние направихме и вие да си направите заключения.

В гръцкия случай ние счетохме за много полезно да направим едно много специфично определение на областта на правомощия на институцията и едно доста ясно определение на изключенията от нея. Така, че има много ясни разпоредби в закона, че гръцкият омбудсман е компетентен за държавната администрация, за местното и регионално самоуправление, за всички обществени икономически услуги, след което се изброяват специфични области, които са изключени. Една от тях са казусите, висящи пред съдилищата, които не могат да бъдат отнасяни до омбудсмана. Други изключени области са свързани с частните спорове, защото те очевидно не засягат държавната администрация, както и споровете, свързани с трудовите правоотношения на държавните служители, с други думи, спорове относно повишаване или преназначаване на държавни служители трябва да бъдат разглеждани от съответния административен съвет, а не от омбудсмана. Най-сетне, друга област, която е очевидно изключена, следва от факта, че омбудсманът е компетентен относно приложението на политически решения, но не може да бъде

компетентен относно решенията на самите министри. Други области, които също са засегнати и във вашия закон са провеждането на външната политика или мерки, свързани с националната сигурност.

Но трябва ясно да ви кажа, че нашият опит показва, че определянето на правомощията и изключенията от тях помогна на мен и на моя персонал да решаваме кое попада в нашата компетентност, тъй като получаваме много голям брой оплаквания. Липсата на уточнение би създала неясност на използваните критерии и обществено объркване и недоволство относно правомощията на омбудсмана. Ако това беше станало, действията на омбудсмана биха изглеждали произволни - "това попада в правомощията ми, това - не" - и това би подронило доверието в институцията.

Второто, което бих искал да кажа е, че нашият опит показва, че да се ограничи институцията до изпълнението на важна роля на морален авторитет бе много позитивно за нейното развитие. Преведено на специализиран език, това означава, че ние отчетохме едновременно като полезен и позитивен факта, че не разполагаме с правомощия за налагане на санкции. Разпоредбата във вашия проектозакон, че омбудсманът може да предложи мерки за овъзмездяване на претърпените щети, в гръцкия случай беше обмислена, но не беше приета, от опасение да не се замеси омбудсманът в ситуация, където той или тя може да препоръча обезщетение за вреди, но администрацията може да реши да не приеме такава мярка и така омбудсманът може да се окаже в ситуация, в която е препоръчал обезщетение, но не е бил послушан, с всички негативни за авторитета и престижа му последици от това.

Кое ме води до аргумента, засегнат от г-жа Тошкова. Тя въведе известна нотка на опасение от очакванията, които могат да бъдат свързани с тази институция. Това е много важна институция, но именно защото е тя почива на моралния си авторитет трябва да бъде защитена от потенциално претоварване. Ако приемем, че тя може да прави всичко, то това ще докаже, че тя не може да прави всичко, и ако това стане, може да се стигне до потенциална делегитимация на институцията.

По-специална област, в която гръцкия опит би могъл да ви бъде от полза е срокът за подаване на жалби. Ние открихме, че той не трябва да бъде много дълъг. При нас той е 6 месец, в други страни е една година. Струва ми се, че ако въведете 2 двугодишна давност (в случай, разбира се, че това не се налага от специфични условия, с които не съм запознат), че това би довело до много голям брой казуси от самото създаване на институцията. Бързото разрешаване бе споменато на тази маса, но огромният брой казуси означава, че вие не бихте имали време да ги разрешавате бързо, а ако го правите, натоварвате институцията с много трудности. Това се е случвало в други страни - например омбудсманът на Португалия се сблъска с подобни проблеми при създаването си и изминаха няколко години, преди той да може да предложи адекватни решения.

Още два коментара, ако ми позволите.

Не мога да взема позиция по вашия бюджет, но мога да ви кажа какво направихме ние в нашия случай. Когато видях цифрите за нас в бюджета през първата ни

година, аз почти припаднах. Отидох при министъра и му казах, че това е неприемливо ниско. Отговорът беше, че имаме отворена бюджетна линия за бюджета ни през първата година, която може да бъде увеличена в случай на нужда. И наистина, нашите цифри бяха повишени няколко пъти, Така че ми се струва, че би било много важно да се вслушвате в нуждите на институцията и да откликвате на тях.

Относно квалифицираното мнозинство. В Гърция също законът не урежда квалифицирано мнозинство. Настоящата конституционна ревизия предвижда квалифицирано мнозинство. Не мога да ви дам съвет в това отношение. Без съмнение, квалифицираното мнозинство носи позитивния аспект на засилване на консенсуса, но има и скритата потенциална опасност, че малцинството може да блокира назначаването на важен кандидат. Искам да ви дам за пример Испания. В испанската конституция има много хипотези, в които се изисква квалифицирано мнозинство и други, в които няма такова условия. Макар и да не са законово задължени, на практика политическите партии в Испания по своя инициатива са определили някои области като намиращи се извън какъвто и да е партиен спор. Така по тези въпроси се изисква неформално квалифицирано мнозинство, но не защото конституцията го изисква, а именно за да се укрепи моралният авторитет на важни комисии, включително и на различните типове *pueblo*, което е испанският еквивалент на омбудсмана.

Най-сетне, относно името. Има две международни школи за това как да се нарича институцията. В установените демокрации, където върховенството на закона и демокрацията имат силни и дълбоки корени, тази институция се разглежда повече като посредническа институция, която трябва да съблюдава спазването на принципа за върховенство на закона. Това е традицията на скандинавските страни. Това което думата “омбудсман” означава е, някой който представлява някой друг - поправете ме ако греша, тъй като сте експерт по този въпрос - и това е името, на което са се спрели и французите, използвайки термина *mé diateur*, който е много по-неутрално понятие. Страните, включително в тази част на света, както и Португалия, Испания и Латинска Америка, и много други страни, които са имали по-бурна политическа история предпочитат име, което да подчертава функцията на институцията като защитник на правата на гражданите. Поради това в много страни от Латинска Америка намирате термина “народен защитник”. В гръцкия случай моята официална титла е “адвокат на гражданина”, което създава проблеми, защото трябва да обясняваме на не-граждани, че те могат да се обръщат към мен дори и без да имат качеството на граждани на страната. Т. е. това не е най-доброто наименование. В португалския случай терминът е “надзорник на справедливостта”. Ясно е, че в страни с по-бурна политическа история ударението е поставено на защитата на човешките права и на гражданите, за сметка на по-неутралния смисъл, който носят термините “омбудсман” или “*mé diateur*”.

Не мога да взема отношение по въпроса какъв образователен и професионален ценз трябва да имат кандидатите. Аз само ще спомена, че съм изключение от международното правило, тъй като не съм юрист. Аз нямам юридическо образование. Не казвам, че това е нещо, което трябва или не трябва да бъде следвано, само казвам, че по правило омбудсманите са хора с юридическо

образование, но това не бе прието в Гърция и нямаме сигнали, че това е негативно развитие. Но искам да добавя, че аз специално се погрижих трима от четирите ми заместника да имат юридическо образование и 50% от професионалния личен състав има същото образование, докато другата половина имат различни образования с цел да ме консултират в конкретни области.

Най-сетне, изборът на пръв омбудсмен е много важен. Освен всички морални качества и авторитет за които стана дума той според мен трябва да бъде и човек, който няма очевидни политически амбиции. С други думи, омбудсман, който би могъл да гледа на тази институция като стъпало в политическата кариера би могъл да разруши институцията от самото ѝ създаване. Това е един скрит критерий, но мисля, че е много важен.

Благодаря ви за вниманието!

МАРИЯ ЙОРДАНОВА: Благодаря, господин професор, за препоръките и за коментарите по конкретни въпроси.

Обявявам 30 мин. почивка, след която ще продължим с дискусия и представяне на практиката по изграждане на институции на местни омбудсмани.

(След почивката)

МАРИЯ ЙОРДАНОВА: Уважаеми госпожи и господа! Продължаваме работата си **Разглеждане на проблема за местните институции на омбудсмана.**

Преди да преминем към този последен проблемен кръг, ако има въпроси, коментари и забележки, моля, имате думата.

МАЯ МАРКОВА, съдия в Окръжен съд - Велико Търново: Не искам да прозвучи като критика в никакъв случай, моля да бъде извинена, ако изказването ми е малко разхвърляно, тъй като за съжаление както със законопроекта, така и с останалите материали се запознавам в движение.

Искам да започна с това, че мечтая като действащ юрист да видя един закон, който, когато го прочета от началото до края, ще разбере за какво става въпрос. Няма да се питам какво е мислил законодателят, няма да има нужда да се събирам с колегите си и да обсъждаме какво в крайна сметка е искал да каже. Това по повод на изказването за разминаване в интелектуалното ниво на мислене и в подкрепа на казаното от проф. Начева относно необходимостта от пълна яснота на терминологията, използвана в този закон, именно с оглед на създаването на една уникална институция.

Във връзка с това, прелиствайки чуждото законодателство в почивката, установих, жаргонно казано, дупки в този законопроект. Например в закона на Канада пълно и подробно е описана както дейността на омбудсмана, включително неговото пенсиониране, така и наследяването на пенсията, така и заместването при различните възможни хипотези. Нещо, което в този закон липсва. А лично моето

мнение е, че този закон в никакъв случай не бива да прехвърля нито към Кодекса на труда, нито към който и да било друг закон относно статута на омбудсмана като трудовоправни или каквито и да било други отношения, относно това времето зачита ли се за трудов стаж или не, относно това какви последици биха били възникнали при прекратяване на това отношение поради смърт, заболяване и т.н. и т.н.

Също така с оглед пък на особеностите на нашата държава, особеностите на българското мислене и българската политическа атмосфера лично аз намирам, че в този закон задължително трябва да бъде заложен един минимум за финансирането и необходимия персонал на омбудсмана. Тъй като ако бъде създадена фигура, която да бъде зависима от което и да било Народно събрание или което да било правителство, тази фигура може да бъде оставена в един момент сама. Така както е в този законопроект. Или примерно с пет служители. Грубо казано, разбира се. И на практика да бъде поставена в невъзможност да си изпълнява функциите. Същото се отнася и за финансирането. Лично моето виждане е за залагане в този законопроект на един минимум на осигуреност на институцията, който, разбира се, с най-добри пожелания да расте и да има възможност да бъде увеличаван в конкретната ситуация по съответния ред. Но така или иначе да бъде осигурено започването дейността на институцията, а не да остане просто на книга.

И последното, което искам да кажа, е, че изцяло се придържам към казаното от г-жа Начева и от други на тази маса, че лично аз като съдия и юрист намирам, че е недопустимо да се води разследване от омбудсман поради простата причина, че освен всичко останало, освен силата на присъдено нещо, освен смисъла и съдържанието на фигурата на омбудсмана и задачите и силата на присъдено нещо, което дава едно съдебно решение, които взаимно си противоречат, даването на възможност на омбудсмана да излезе с едно становище, което може да бъде включително и публично по един течащ, незавършен, неприключил съдебен процес, е една мина, която по мое виждане в дадена ситуация може да доведе до олекотяване включително и на двете институции. Защото може да се получи абсурдната ситуация омбудсманът, който ще бъде и който си пожелаваме да бъде фигура уникална, неповторима, който да бъде с огромен авторитет в обществото, ще направи публично изявление по даден проблем, ще излезе едновременно с това съдебно решение, което няма да бъде в унисон с изказването на омбудсмана. И какво ще се получи на практика в обществото? Коя от институциите ще бъде, по български казано, оплюта? Дали няма да бъдат и двете?

В закона на Канада, който прехвърлих набързо, има дори нещо повече - че омбудсманът е задължен да прекрати своето разследване, след като въпросът бъде отнесен пред съдебен орган.

С това приключвам. Пак казвам, не мога повече да говоря, тъй като не съм подготвена.

МАРИЯ ЙОРДАНОВА: Благодаря ви.

От представителите на работната група има желание за коментар. Г-н Белазелков има думата.

БОРИСЛАВ БЕЛАЗЕЛКОВ: Въпросът, който за пореден път се повдига и наистина е много болезнен, е въпросът за отношението между съдебната процедура и процедурата, която би могла да виси пред омбудсмана. Този проблем се постави още при изработването на концепцията за тази институция в България и това, което е написано в закона, това изреченийце, то е резултат на една наистина много сериозна и продължила доста дълго във времето дискусия, в която участваха на практика представители на всички органи в съдебната власт, тоест и на Върховния административен съд, и на Главна прокуратура, на Върховния касационен съд, други съдии и адвокати, тоест въпросът за съотношението между компетенциите на омбудсмана и на съда действително е обсъждан в големи детайли и това разрешение, макар и кратко, съвсем не е дошло случайно. Първоначално моята нагласа също беше, че след като един въпрос е отнесен пред съд, отгук нататък повече никой друг не може да вземе обвързващо страните становище по този въпрос, тъй като единствено съдът е компетентен да се произнесе както по своята компетентност, така и по предмета на делото. По този въпрос не може да има абсолютно никакво съмнение. Абсурдно е да се поставя въпросът за противоречие между становището на съда по един въпрос и становището на омбудсмана по същия въпрос. Просто за такова противоречие и дума не може да става.

Въпросът е как законопроектът разрешава този проблем. Нека първо да изходим от положението на омбудсмана, от кръга на въпроси, с които той се занимава, и от начина, по който разрешава въпросите. Ако вземем предвид тези три неща, ние ще видим, че въобще дейността на съда, упражняващ правосъдната власт, и дейността на омбудсмана не могат да се пресекат по никакъв начин. Тоест, те могат да имат нещо общо, но в никакъв случай не могат да се пресекат, защото Конституцията възлага на съда да осъществява правосъдната власт. Нито един закон не може да овласти който и да било друг орган да осъществява правосъдие и по този начин да накърни пълнотата на съдебната власт. За такова нещо и дума не може да става.

Съдът, като осъществява правосъдие, той дава защита и налага санкция. Тоест съдът налага своята воля и тя е задължителна за страните и те са длъжни да се съобразят. И всеки орган, всяко лице в тази държава трябва да зачете действието на съдебното решение. Докато съдът се занимава с един въпрос, всеки, който се произнася по някакъв въпрос, който произтича от съдебния спор, за който съдебният спор има значение, трябва да спре процедурата пред себе си и да изчака съдът да разреши спорния момент, за да може той да зачете съдебното решение и след това, когато решава своя проблем, да стъпи върху съдебно установеното. В това няма никакво съмнение.

Омбудсманът може да наблюдава отношения, които да бъдат поставени на преценката пред съда. Но той ги преценява от едно съвсем различно гледище, тоест преценката на омбудсмана няма как да се пресече с преценката на съда, защото омбудсманът не може да каже: тези действия са незаконосъобразни, аз ги отменям! Това, което може да каже съдът.

Омбудсманът преценява нещата с оглед на доброто управление, тоест едни напълно законни действия, които удовлетворяват всичките изисквания на закона, могат да бъдат най-нецелесъобразното нещо, което е извършил органът, но това е проблем на административния контрол. Тоест, горестоящият административен орган ще преценява дали това, което е извършено, макар и да е в рамките на закона, е страшно нецелесъобразно. И никой не се притеснява от това, че съдът би могъл да каже, че тези действия са незаконосъобразни, а горестоящият административен орган да каже, че са много целесъобразни. Тоест, в рамките на своите компетентности конфликт между горестоящия административен орган и съда не може да има. Защото горестоящият административен орган дава само едно мнение за законосъобразността и се произнася обвързващо по целесъобразността, докато съдът може да каже: това е незаконосъобразно.

Преценката на омбудсмана няма нищо общо с тези две преценки, тя е в една трета плоскост. Омбудсманът казва: това не е добро управление. То може да е много законосъобразно, то може да е много целесъобразно, но това не е добро управление. Този орган не създава атмосфера на зачитане на гражданските права. Когато един гражданин отиде в този орган, той не се чувства гражданин, а той трябва да се бори за правата си. Омбудсманът точно това не иска, омбудсманът иска в обществото да се възцари атмосфера на зачитане на гражданските права. И това са неговите актове. Той казва: тук може да се върши нарушение на закона, може да не се върши нарушение на закона, това не е моя работа, това е работа на съда да каже дали се върши или не. Тук тази администрация може да съществува ефективно, може да не съществува ефективно, това е проблем на горестоящия административен орган. Това, което интересува омбудсмана, е тук, когато гражданинът влезе, той не се чувства титуляр на права. Той е разкарван, той е забавян, от него се иска да представя неща, които, ако ги представи, ще направи толкова разходи, че като получи акта, този акт няма да му бъде полезен. Така че, преценките, които се правят, са с оглед на различни критерии и, което е най-важното, мерките, които омбудсманът препоръчва, не са задължителни.

Разбира се, би било много добре тези мерки да бъдат възприети и от двете страни. Но те ще бъдат възприети, ако омбудсманът е убедителен, ако той добросъвестно е проверил нещата и мерките, които той предлага.

Ако има начин правата да бъдат зачитани и без засегнатият да воюва, това би било още по-добре за едно общество. Така че, когато се преценява възможният конфликт между актове на омбудсмана и на съда, трябва да се има предвид, че истинско пресичане на дейността между тези два органа няма. Например какво по-хубаво от това, ако страните по едно дело се споразумеят? За съда няма нищо по-хубаво от това, във всички учебници ние сме чели, че най-лошата спогодба е по-добра от най-доброто съдебно решение. И моето убеждение е, че това е така. Ако се намери една институция, която да подпомогне страните да стигнат до споразумение... Най-хубавото нещо е ние да напъдим страните и да кажем: вие си се съдете тук пред съда, обаче има една институция, която може да примири позициите ви. Ние не трябва да им казваме: ти не отивай там да ти примирят позициите, аз ще ти реша делото, напротив, ние казваме на двете страни точно обратното: ако вие подозирате, че няма да се съгласите, ако вие воювате твърдо за правата си, съдът ще ви каже кой

е крив и кой е прав. Ако вие имате възможност да се разберете един друг и да уеднаквите вашите позиции, идете при омбудсмана. Това е органът, който от гледна точка не на защита на правата, а от гледна точка на конституционна гаранция за спазване на правата. Защото основната задача на омбудсмана е неговата дейност да съставлява гаранция, че предвидените в Конституцията права ще се спазват ефективно. Защото ние имаме една дълга история, при която имахме прекрасни права, посочени в Конституцията, които никой не зачиташе.

В този смисъл аз виждам дейността на омбудсмана като една алтернатива, като един различен начин за преодоляване на конфликтите. Действително единия начин ние го познаваме - този, който претендира за правото си, той воюва за него, докато го получи. Това обаче не е единственият начин, правата могат да бъдат зачитани.

По следващия въпрос, за избора и статута на омбудсмана. Ние сме изправени наистина пред деликатната ситуация да въвеждаме институцията омбудсман със закон с всички произтичащи от това компликации. Ако ние имахме единно становище на политическите сили, които са представени в парламента, и една очертаваща се воля за промяна в Конституцията, така че тази институция да бъде внесена с изменение в Конституцията, това би било много добре. Но при положение че ние не опитваме да въведем институцията със закон, ние сме вързани от Конституцията, която казва, че Народното събрание решава всички въпроси с обикновено мнозинство и само посочените в Конституцията с друго мнозинство, различно от обикновеното. При това конституционно ограничение трябваше да се намери някакъв вариант, при който фигурата на омбудсмана все пак да бъде консенсусна. Най-лесното нещо, което можеше да се направи, това е правителството да предложи омбудсмана, само преди два месеца парламентът му е гласувал доверие, този, който му е възложил мандат и е приел съответното правителство, същите тези хора веднага приемат омбудсмана. Аз съм сигурен, че едно правителство, което предлага омбудсман, няма да изхожда от тесните си партийни интереси. Но няма да изхожда и от най-широките.

Така че трябваше да бъде предвиден някакъв начин при тези конституционни ограничения все пак омбудсманът да бъде действително консенсусна фигура. На мен ми се струва, че вариантът, който е намерен, сигурно не е най-добрият, но дава известни гаранции.

Действително имаше проблеми с това председателят на Конституционния съд да прави предложението. Самият Конституционен съд като орган не може да го направи, защото неговите компетенции са уредени в Конституцията. И един закон не може да възложи компетентност на Конституционния съд. Това е така. Обаче председателят на Конституционния съд не е орган. И понеже той не е орган и неговата компетенция не е уредена с Конституцията, няма пречка един закон да му позволи той да върши нещо, без да го задължава. Разбира се, председателят на Конституционния съд може да прочете закона, може да узнае, че се събират кандидатури за омбудсман, но никой не го задължава да направи предложение. Но органите, които имат право да правят предложение, общо взето, като бъдат прочетени, ще се види, че това са органи, които са максимално далеч от политиката. Това са органи, които са толкова сериозни, че техните предложения вече биха били

за консенсусни фигури. Защото аз не си представям как Висшият съдебен съвет ще предложи една откровено политическа личност за омбудсман. Или пък председателят на Конституционния съд, или президентът, или пък, да речем, едно разумно голямо число граждани.

Поради тези конституционни ограничения ние отидохме не към квалифицирано мнозинство, което несъмнено прави фигурата консенсусна, а към органи, които достатъчно сериозно и обмислено ще направят предложението за избор на омбудсман. Разбира се, решението може да бъде взето само от Народното събрание, от никого друг.

МАРИЯ ЙОРДАНОВА: Благодаря.

Очертаха се общо взето въпросите, по които вероятно ще продължи дебатът и прецизирането и усъвършенстването на законопроекта. Имате думата за по-нататъшни изказвания и коментари.

Заповядайте.

ЖАКЛИН ДОНЕВА, Комисия по правата на човека, вероизповеданията, жалбите и петициите на гражданите, Народно събрание: Вземам повод от дебата по въпроса в каква степен има пресечна точка между компетенциите на съда и на фигурата на омбудсмана. Искам да задам въпрос всъщност на г-жа Юнкер. Известно ни е, че практиката на омбудсмана на Словения предполага той да участва като фигура на доброволен съветник в съда. Бихте ли споделили дали компетенциите на други европейски омбудсмани включват тази възможност, защото по мое мнение пресечната точка между интересите на съда и на омбудсмана е справедливосъобразността. Това е, което и двете фигури трябва да съблюдават - справедливосъобразността и защита правата на човека.

ХАНА ЮНКЕР: Имам чувството, че проф. Диамандурос може много по-добре да отговори на въпроса Ви от мен. Всичко, което мога да кажа е, че това е естествен ход на нещата и че всички закони, свързани с такива институции, които познавам в Европа, не предвиждат никакво припокриване на функциите на омбудсмана и на съдебната система. Правомощията на омбудсмана обикновено са ограничени само до процесуалните аспекти на всеки висящ казуси и не е възможно той да се намесва по същество. Само като любопитен факт, Швеция и Финландия са единствените страни, където омбудсманът има правомощията да подава иск в съда. Но аз ще дам думата на г-н Топовос.

Г-Н ТОПОВОС: Нямам много повече да добавя. Вие сте напълно права. Шведският и финландският конституционни закони за омбудсмана са много особени, защото омбудсманът в тези две страни винаги е съдия и съдебните компетенции му позволяват да надзирава действието на съдебната система и процес. Навсякъде другаде това не е така. Не знам какво бих могъл да добавя към тази дискусия. Бих искал да поставя въпроса по друг начин. Аз внимателно следих дискусията, но не ми стана ясно какво цели проектозаконът, позволявайки провеждането на паралелни разследвания. Опитвам се да направя установя отношението между разходите и

печалбите от тази схема и не разбирам какво авторите на проекта са се надявали да постигнат като печалба за институцията, позволявайки конкурентно или едновременно провеждане на разследвания. В много от европейските страни омбудсманът може да се сезира със случай или преди или след като съдът се е произнесъл, но не и по същото време, за да се избегне едно евентуално объркване. Така, че ако е по-добре въпросът да се формулира по този начин, аз с удоволствие бих го направил.

МАРИЯ ЙОРДАНОВА: Благодаря.

Има ли още желаещи за коментар по този въпрос?

Мисля, че се очертаха позициите и вижданията по този въпрос. Мисля, че в хода на по-нататъшния дебат ще продължи обсъждането в търсене на най-доброто за България решение.

Бих предложила сега да преминем към последната тема -Местните институции на омбудсмана или местни посредници, както са наречени в законопроекта.

Този въпрос беше включен на по-късен етап от разработването му предвид на натрупана няколкогодишна практика на неправителствени организации в България, сред които Центъра за социални практики и Коалиция 2000 в изграждането на институции на местно посредничество в различни общини. Този опит е споделян на подобни форуми, описан е в някои от изданията, които са предоставени на вашето внимание. Работната група беше убедена от успеха на практическите експерименти да включи една нова глава в законопроекта, даваща възможност за създаване на местни институции от типа на омбудсмана. От първоначалния вариант до вида, в който законопроектът беше внесен в парламента, беше извървян дълъг път, има промяна. Вие и сами може да видите, ако съпоставите публикувания в изданието законопроект и раздаденото копие днес. Мисля, че решението, което се прие на финала, е по-добро, тъй като то дава по-голяма гаранция за независимост на местните институции, тъй като за разлика от първото решение предвижда местните посредници да се назначават от омбудсмана, съответно и да се финансират от неговия бюджет. А предишното решение даваше възможност общинските съвети да избират такива граждански или местни посредници и те да определят бюджета, което естествено би поставило в по-голяма зависимост от местната власт институциите, които би трябвало да контролират точно функционирането на нейната администрация. Разпоредбите в законопроекта са доста пестеливи, тъй като се препраща към приложението на общите текстове от текстовете за омбудсмана и същевременно е предвидено, че тези местни институции работят под методическото ръководство на омбудсмана.

Това бяха само няколко въвеждащи думи от моя страна. А сега искам да дам думата на моите колеги, които пряко са работили по изграждането на тази институция, да споделят своя опит и да изкажат мнение по законопроекта.

Има думата г-н Евгений Дайнов - директор на Института по социални практики.

ЕВГЕНИЙ ДАЙНОВ: Благодаря ти, Мария. Радвам се, че присъствам на подобно събиране. По простата причина, че тези от нас, които през последните десетина-дванадесет години се опитват да променят нещата в страната към по-цивилизован начин на живот, знаем, че нещата в България се случват най-добре, когато край една маса се съберат хора от различни професии, различни компетенции и различни сектори на обществото. Тук сме доста хора от третия сектор. Обикновено на такъв тип събирания, стъпили върху проверена практика, се пораядат по-добрите нови обществени практики.

За тези, които може би не са запознати с българската действителност или не са я мислили в този аспект, искам да кажа защо е важно неправителствените организации в България да участват в изграждане на закони и на нови практики и какво представлява неправителственият импот в България, това, което неправителствените организации вкарват.

В България има няколко неща, които сме разбрали за последните десет години. Първо, неправителствените организации не са само лобиращи организации. Те не вкарват в процеса на взимане на решения само лобистки манталитети и дневни редове, те вкарват и външна, независима експертиза. Което винаги е полезно.

Второ, разбрали сме в България, че спецификата се налучква не като наемеш професор по народопсихология, който да ти интерпретира европейския закон, а когато провериш философията на европейския закон на практика на някакво малко място, да видиш кое работи в България и кое не.

Затова се изказвам тук и работя по проекта за местните, на общинско ниво омбудсмани не като доцент по политология, а като директор на Центъра за социални практики. Тази книжка, която днес ви е раздадена, се казва доста нахално "Обществен посредник в България, първите три години". Защото наистина обществени посредници в България има от три години, има тригодишна натрупана практика - на Центъра за социални практики и на Центъра за изследване на демокрацията предимно. От тези практики, натрупани за три години, след малко ще изкарам седем предложения към закона.

Няколко пъти беше задаван въпросът какво е намерението на закона, каква е философията на закона. Намерението и философията на такъв тип практика - и законодателна, и социална - може да бъде само по посока на овластяване на гражданите, разширяване на обхвата на гражданското общество и постигането на отговорна и прозрачна администрация, отговорно и прозрачно управление. Нещо, което ние не наследихме от предишния начин на вършене на нещата от периода на комунизма. Затова преди пет-шест години, когато в България започна да се сблъсква гражданското общество с администрацията и с държавата и се стигна и до барикадни конфликти, ние и няколко други неправителствени организации с пари на Европейския съюз по един проект тръгнахме да видим какво може да се направи така, че гражданите и държавата да не си общуват, гледайки се през барикади или да не си правят така приятните и за двете страни скандали по коридорите на различните видове държавни служби. И както често се случва, стигнахме отново и отново до следната философия, която смятаме за работеща за България:

идентифицираш проблема, идентифицираш възможен начин на решение - въвеждането на фигура на посредник между гражданите и управлението, и администрациите, пробваш го на ниско ниво. Преди да си седнал да пишеш закона, пробваш аджеба като как в българските условия може да има посредник. Имаше много хипотези, които продължават да се развиват, например, че не е възможно в българските условия да се намери достатъчно независима, морална и авторитетна личност, която да върши тази работа. Оказа се, че това не е толкова трудно, колкото си мислим. Е възможно в България да заработи тази система на омбудсман, защото е възможно да се намерят авторитетни и независими личности.

Другото, на което се натъкнахме, е, че проектът свърши преди една година, но интересът към него продължава, тоест, темата е важна.

По проекта на Центъра за социални практики, финансиран от ФАР “Демокрация” се стабилизираха на три места в България - “Младост”, Копривщица и Севлиево - посредници на общинско ниво. Откакто свърши проектът, ние продължаваме да сме ангажирани, както и Центърът за изследване на демокрацията, защото на много места още общини поражда подобни фигури. Преди две седмици във Велико Търново гласуваха посредник, в Шумен от проекта на Центъра за изследване на демокрацията се роди посредник, в Разград и в Плевен върви дебат в общинския съвет. Тоест, обществото е узряло за нуждата да има такава посредническа фигура, обществото е узряло до момента, в който един закон, който стъпва върху тази практика и е кодифициран, може да заработи. Аз мисля, че много навременно сме се събрали.

На основата на трите години практически опит на общинско ниво ми се ще да споделя някои неща, които може би не са насочени само към законопроекта, те са насочени и към подзаконовите актове, с които този закон ще заработи.

Първо, искам веднага да кажа, че този вариант на закона, който днес разглеждаме, на мен ми се струва много по-близо до практическите изводи, които са направени за последните няколко години от действията на такива посреднически фигури. Този вариант, който виждаме днес, по-плътно следва онова, което е възможно и желателно да се направи в България. И от тази гледна точка аз съм много по-съгласен с този вариант, отколкото с предишните.

Няколко неща ми се струват важни, които произтичат от местния практически опит, които могат да влязат в мисленето по повод закона и след него.

Първо, въпросът за мнозинствата. Да, наистина има конституционни съображения в Народното събрание да се гласува с просто мнозинство фигурата на посредника. Само че в българските условия едно просто мнозинство много бързо може да се припокрие просто с мнозинството на управляващите и да минира фигурата на омбудсмана още в самото начало. Аз бих предложил на парламентарно представените партии да направят възможното и да си вменят в задължение, доброволно поето, да постигнат максимално ниво на консенсус при избора на омбудсмана, надхвърлящо мнозинството на управляващите. А на ниво общински съвети, които са местните парламенти, има разбирането, че когато се гласува статут

на общински посредник, се търси максимален консенсус. Така че бих помолил да се последва испанският опит, за който чухме сутринта, и да се върви към много широко мнозинство при гласуването на омбудсмана.

Защото, и това е второто нещо, което искам да подчертая, наистина посредникът е индивидуална институция и тя е морална институция. Колкото по-голяма подкрепа има при старта, толкова по-голяма морална тежест може да има. И аз мисля, че тук трябва отново да си дадем сметка за това, което каза г-н Диамандурос сутринта, на което се натъкваме като проблем и на местно ниво - да се обясни, че това е морална институция и не налага санкции. Това е трудно да се разбере в българското общество, но не е невъзможно. И разбирането, че това е морален институт, състоящ се от един човек, има и образователна, и възпитателна функции върху цялото общество.

По въпроса за посредници на местно ниво. Това е много важна добавка към законопроекта, произтичаща от практиката през последните три години. Има няколко варианта да се подходи към въпроса за присъствието на омбудсманската институция на онези места, на които хората живеят. В България е ясно на всеки социолог, на всеки политолог, че хората се идентифицират общо взето с ниво община. Те там разбират, като се каже къде живееш, те разбират общо взето ниво община. Там адресират проблемите, които надхвърлят семейния бит. Като кажеш държава, там вече има някакви трудности. Държавата е нещо, което се намира в София, и не е много ясно какво е за средния човек.

Вторият вариант е национален омбудсман, който да назначи свои представители на областно ниво, за да стигне по-близо до нивата, на които живеят и функционират хората. Мисля, че този вариант е застъпен в законопроекта. Тук проблемът е, стъпвайки отново на практиката, че областното ниво и по-височко все пак. А то е и доста абстрактно, областите ги въведоха преди няколко години. Ако националният омбудсман реализира опцията, заложена в законопроекта, да има областни представители, на ниво области, тези представители на ниво области трябва задължително да могат да слязат на ниво община.

Така че, когато е описват практиките на омбудсмана, мисля, че трябва да се заложи задължително областните представители на омбудсмана да обикалят общините, да имат приемни дни. Всеки общинар ще ви каже, че българските общини са много разпръснати. Ето, община Кирково в Източните Родопи има 137 населени пункта. А има население от 40 хиляди души. Тоест, не бива да се затваря цялата работа в София.

Третото ниво, до което може да се адресира необходимостта да има омбудсманска институция на местните нива, е да се продължи работата на общинско ниво. Тук в близките две-три години може да се получат няколко неща: институцията да се затвори само в София и да не заработи; институцията да заработи на ниво област и да има адекватни приемни по общините; или институцията да се затвори на ниво област, да не слезе под ниво област и общините да продължават да си произвеждат собствени посредници.

Сега искам някой юрист да ми направи тълкувание на мен, политолога (политолозите се занимават с власт - кой я има, кой я няма, кой от кого я взема, кой кому я дава, юристите се занимават с правила), ако може някой юрист да ми каже при влизането на този закон в сила остава ли опцията, да речем, утре общината Разград да си произведе с решение на общинския съвет посредник на общинско ниво? Този закон отменя ли инициативата на общините. И ще ви кажа защо. Всеки процес на събуждане и на самоовластяване в България трябва да бъде подкрепян, всеки процес на събуждане и самоовластяване на по-ниските нива е позитивен. Той отнема прерогативи от свърхголямата държава, която сме наследили, и овластява гражданите. Тоест, аз не бих спирал процеса на събуждане на общините към проблематиката на своите граждани.

Аз искам някакъв юридически отговор на тема е ли възможно общините, ако искат да продължат да произвеждат посредници на общинско ниво, да го правят?

В правилата, които ще се разработват в подзаконовите актове, в практиките на омбудсмана или посредника, аз мисля, че някъде трябва да се вкарат два много ясни елемента. Първият, че омбудсманът се намесва тогава, когато гражданинът е минал през процедурите и механизмите на оплакване, заложен в дадената администрация. Когато аз съм недоволен от общината, да речем, минал съм през процедурите в общината да се оплача и пак съм недоволен, тогава отивам при омбудсмана. Ще ви кажа защо мисля, че това трябва да се изясни. Защото иначе всеки си носи проблема при омбудсмана, омбудсманът отива при администрацията и администрацията казва: чакай, този човек изобщо не е идвал при нас да се опита да се оплаче и да му решим проблема, а минава направо през теб. Тоест, мисля, че трябва да се вкара този елемент: първо се оплачи по онези правила на администрацията и след това ги оспорвай.

Второ, стъпвайки върху нещо, което каза г-н Диамандурос сутринта, голяма част от оплакванията, които местните, общинските омбудсмани получават, са срещу държавни монополи - НЕК, БТК, Топлофикация и т.н. Аз мисля, че някъде трябва да бъде изрично казано, че омбудсманът поема с радост и удоволствие и оплаквания от паблик ютилитис. Ръководството на тези монополи с ентузиазъм ни обясняват на нас, данъкоплатците, че те не са държавата. Средният данъкоплатец, живеещ и в най-малкото село, възприема НЕК като държава, възприема държавния монопол като държава. И е прав. А след като монополите са държава, те трябва да влизат в прерогативите на омбудсмана.

Това са ми конкретните препоръки.

Благодаря.

МАРИЯ ЙОРДАНОВА: Благодаря на г-н Дайнов.

Преди да преминем към следващото изказване по тази тема, има ли желаещи юристи да вземат отношение по политологичните възгледи?

Проф. Начева, заповядайте.

СНЕЖАНА НАЧЕВА: Благодаря Ви много. Ще се постарая да не злоупотребя.

Колеги, не бива законът да допуска и най-малката възможност за колизия с действащите вече правни норми. Не бива в никакъв случай да отнема и малкото авторитет, който реално вече съществува по отношение на административната юрисдикция. Това е нещо много деликатно. След толкова години ние възстановихме изцяло в логическата ѝ завършеност с Върховен административен съд. Аз много се безпокоя, че ако не се намери мярата, не само че няма да се утвърди самата институция, но ще се подбие и авторитетът на други институции, класически, с възможности за юрисдикция за решаване на правен спор. Защото всички правилно отбелязват, че голямата сила на омбудсмана е авторитетът. Той апелира и тук трябва да имаме тази за мен оборима презумпция, че администрацията в лицето и на централната ще си даде сметка колко е важно да бъде дълбоко уважавана от това, че има омбудсман и да се вслушва в предложенията му. Защото самата администрация може да минира с неуважението към института. А цялата идея е в това да може да се повлияе върху администрацията и да се потърси от нея едно справедливо решение.

Вторият момент. Аз зададох един въпрос, но никой не се опита да ми отговори. Докато при юстициабилните права върховен административен съд е в правото си да се произнесе по законосъобразност и нищо повече, то в позицията на омбудсмана се търси и чисто житейска справедливост. Не можем да бъдем укорявани, че този акт на администрацията е противозаконен. Представете си една заповед на областен управител, атакувана пред Върховния административен съд, разгледана от тричленен състав, атакувана пред петчленен състав, влязла в сила. Добре, тази заповед е законна. Но гражданинът продължава да има усещане, че е обект на несправедливо правосъдие. В 999 случая законът е и справедлив, но в неговия конкретен случай законът е несправедлив. Има ли такива житейски случаи? - Има. Тогава възниква въпросът може ли този човек да отиде при омбудсман и да каже: "Много Ви моля за Вашето съдействие. Да, Върховният съд е прав. Самата заповед на областния управител е законосъобразна. Но в моя житейски случай тя е несправедлива."

Ако допуснем, че областният управител, въпреки че неговият административен акт е вече силно стабилизиран, минал е през Върховен съд, ако допуснем, че в резултат на човешко разбиране, проверки, които прави, стигне до извода, че гражданинът е прав в случая и си отмени акта, аз питам този прецедент няма ли да насърчи общественото мнение? Няма ли да хукне всеки, който има заповед на областния управител да каже: това не е всичко, има Върховен съд. Няма ли да каже, след като се произнесе Върховният съд, че има и друга инстанция, ще отиде при омбудсмана? Разбирате ли къде е страхът на юристите? Аз си послужих с конкретен случай, за да разберете, че страховете на колегите юристи и на съдиите, които разглеждат административноправни спорове е съвсем основателен. Тяхната граница е законосъобразност. И те ще бъдат абсолютно справедливи от тази позиция. Омбудсманът също ще бъде справедлив, защото той отива по-нататък от законосъобразността. Затова тук се изкушавам да кажа нещо, което премълчах при първото си изказване. Аз хранех илюзия, че този закон ще може да компенсира отсъствието на индивидуална конституционна жалба - тази логическа

незавършеност на българската Конституция с оглед на правото на жалба и на защита на българските граждани по отношение на всички държавни органи, всички, с изключение на Народното събрание. Хайде, кажете, когато омбудсманът е напълно убеден, че проблемът не е в администрацията, че порокът е в закона, а администрацията действа напълно законосъобразно, какво може да направи този омбудсман? Според сегашния закон - нищо.

На мен ми се ще да вярвам, че за разлика от други случаи, когато политическите сили в България атакуват или обратното, отнасят се с твърде голям респект към Конституцията, зависи от политическата им роля на опозиция и мнозинство, в този случай, ако бяха убедени, щеше да се прояви една политическа воля, щеше да се разсъждава на национално ниво. И съм сигурна, че политическите сили биха могли, и още не е късно, да проведат един разговор не е ли добре да се пипне чл. 150, не е ли добре по аналогия с испанския закон да се даде възможност на омбудсмана да има право да сезира Конституционния съд по въпроса за конституционност на закони? Когато порокът очевидно, пак повтарям, не е в администрацията.

При отсъствието на индивидуална конституционна жалба, когато българският гражданин не може да направи това, когато трябва да се моли на някой от субектите, които са политически персонаж, които могат да бъдат и дурги съображения, един президент винаги може да има други съображения и да каже: да, този гражданин е прав, но по-висши държавни интереси налагат да не се впускам аз в тази акция. И аз го разбирам. За да не изправяме пред деликатна ситуация такива политически персонажи, ми се струва най-добре като частична компенсация на отсъствието на индивидуална конституционна жалба възможност омбудсманът да може да сезира Конституционния съд с искане за обявяване на един закон за противоконституционен. В противен случай дълбоко се съмнявам дали той докрай ще оправдае надеждите. Защото има надежди, колеги.

Що се отнася до това, което уважаемият доц. Дойнов поставя, аз с много голям интерес следя неговите публикации и изяви, разбира се, отчитам обстоятелството, че не е юрист и му благодаря за признанието в това отношение, защото то обяснява някои неща, ще си позволя един контрааргумент по отношение на това, което той казва за местните омбудсмани. Вижте, колеги, аз много се безпокоя да не се внесат критерии за местна справедливост във връзка с приложение на права и свободи на българските граждани и с тяхното нарушение или заплахата от места на административни органи. Ако се изграждат такива единни критерии, то тогава усещането на българския гражданин, че там, в София има омбудсман, господа, вие тук на място ако не зачитате правата ми, аз ще се обърна там към човека, който защитава еднакво всички, независимо кой в коя община живее. Тогава усещането за социална справедливост, за мяра, която живее и чрез институцията на омбудсмана, ще бъде друга.

Без да искам изцяло да отхвърлям идеята за местни посредници или представители на омбудсмана, струва ми се, че в това отношение законът е добър, ако омбудсманът сметне, ще си назначи, но те ще бъдат назначените негови представители, а не местни. Аз много се боя, защото в зависимост от политическите въпроси на изборите, които са с друг политически ритъм едва ли местните хора ще

се извисят чак до такава степен, че да намерят политически най-неутралната фигура. Опасно е да се политизират нещата не места. И това всички, които са във високата политика, много добре го отчитат и го знаят и ако има наистина съзнание и национална политическа воля да се създаде институция гарант срещу възможността дошлите на власт да злоупотребяват, защото в края на краищата, пак ще кажа това, което казах преди, добре е да не се злоупотребява, но се злоупотребява. Целият този механизъм на въздържане в модерния конституционализъм това доказва - че управляващите са склонни към злоупотреба, че администрацията е склонна към злоупотреба с власт, затова трябва да има ограничители.

Затова много моля тези, които са работили върху закона, въпреки че отчитам по достойнство положения труд, още веднъж да прочетат много внимателно закона, за да не се допусне конфронтация с авторитета на съдебната власт, да не се стигне до колизия и да не се насърчи една практика, която ще отрупа омбудсмана с неоснователни молби.

Благодаря.

МАРИЯ ЙОРДАНОВА: Благодаря на г-жа Начева. Само един контрааргумент бих желала да кажа. Работната група много мисли за това как да компенсира липсата на индивидуална конституционна жалба, което по наше виждане безспорно е пропуск на конституционноправната ни уредба и на конституционното правосъдие, но именно поради ограничената рамка на Конституцията и на Закона за конституционния съд не беше възможно да се предвиди омбудсманът да може да сезира Конституционния съд. Затова сме предвидили компенсационен механизъм да може да сезира органите, които могат да сезират Конституционния съд. По същия начин стои въпросът със законодателната инициатива.

Предоставям думата на г-жа Живка Дамянова.

ЖИВКА ДАМЯНОВА: Благодаря. Аз наистина ще се постарая да бъда кратка, още повече, че и аз съм представител на неправителствения сектор тук. Улеснена съм, тъй като г-н Дайнов изказа идеи и ги обобщи и не е нужно нито да ги повтарям, нито да се опитвам нещо да добавя. Само бих казала, че радостно е, че в България неправителственият сектор има такава роля, както и Евгений я описа преди малко, в случая инициатори на подготовката на законопроект за омбудсмана, лобиращи и даващи експертиза, участващи в експертната група за подготовка на самия закон.

Тук бих добавила, че в цялата тази история много активни бяха и медиите, с които ние също сътрудничим. Моето предложение в тази връзка е да продължи това партньорство между частния и публичния сектор, макар и по друг начин вече, тъй като, както стана ясно днес, навлизаме в един нов етап, когато законопроектът предстои да се обсъжда от експертите и на ново ниво, вече като внесен в канцеларията на Народното събрание.

Организацията, която представям, е Антикорупционна инициатива "Коалиция 2000". И във връзка с това, че ние извършваме мониторинг на държавна

администрация, на различни звена и нива, опираме, така да се каже, и до идеята за омбудсмана. По този начин се вписахме в цялата история за популяризиране на институцията, за подготовка на законопроекта и популяризиране особено в страната. Провеждаме една програма за прозрачност на местната власт, в която именно експериментирахме някои такива местни посредници или местните омбудсмани, на които беше положено началото от Центъра за социални практики.

Няма да повтарям значението на това, че този местен посредник е близо до хората, той познава проблемите, а не е някакво отдалечено понятие. Това също е важно, когато говорим за гражданското общество в България. Ние се опитахме да въведем една фигура, нещо средно между омбудсман и обикновен експерт към общинските съвети и нарекохме тази фигура граждански наблюдател. Фактически тези граждански наблюдатели бяха избрани от местни неправителствени организации, предложени на общинския съвет и в някои случаи бяха сключени меморандуми с общинския съвет или рамково споразумение с кмета, за да бъде легитимен този граждански наблюдател. При това, разбира се, сме се съветвали с юристи, още по-малко общините биха допуснали нещо незаконосъобразно. Но въпреки това в редица общини имаше категоричен отказ да се въведе такава фигура именно поради това, че не е легитимен и няма такъв закон.

В редица общини обаче функционират. Вярно е, че опитът ни е малък, около една година, не можем да правим големи изводи, но интересът расте. Освен в Шумен, тук до мен е г-жа Донева, която е граждански наблюдател в Шумен, плевенският представител Евелина Досега също е до нас, във Варна има приет граждански наблюдател, в две по-малки общини в Смолянска област - Чепеларе и Баните - има вече нагласа и разбиране от членове на общинския съвет, от кметовете. Тоест, тази инициатива върви и ние смятаме, че това е един от подстъпите към въвеждането на местен омбудсман.

Ще приключа с тези примери, за да не отиваме в подробности.

Бих искала само да обърна вашето внимание и в бъдещата работа да се има предвид тази практика, която наистина е много крехка. Това са първи опити на граждански инициативи и би трябвало да ги поощряваме тук, и аз говоря с езика на третия сектор, да ме извинят юристите. По повод на тази десета глава аз не бих коментирала, тъй като приемам мотивите именно по този начин да се постави въпросът, поне на дадения етап за местните посредници. Искам да споделя все пак, че би могло дори и сега, в първия етап, когато основното внимание трябва да бъде върху националния омбудсман, безспорно за България, би трябвало поне да има юридическа основа, върху която да се развиват и посредниците по места. Защото в този вид все пак ми се струва, че е в стила на абсолютна централизация на управлението, понеже и местното самоуправление в България е общо взето силно централизирано и особено във финансово отношение, нека да има един друг поглед към възможността поне по места местните инициативи и специално на гражданските организации да имат въздух и някакво бъдеще за развитие.

И накрая ще споделя с вас съвсем кратко впечатления от един малко негативен опит за омбудсман в Украйна, тъй като бяхме преди две седмици в Киев на конференция

с представители на неправителствени организации и антикорупционни организации, които наброяваха около 70 души от всички области на тази голяма държава. Там се коментираше техният омбудсман и закона за омбудсмана. Една голяма част от участниците не бяха чували, че в Украйна има закон, че има омбудсман. Други, които знаеха, казаха, че той е трудно достъпен, там някъде в Киев, няма средства да праша представители в провинцията, да проучва случаите и общо взето е едва ли не безполезна институция.

Завършвам с това: надявам се, че нашият закон ще гледа към добрите примери, тези, които обсъждахме днес и които са взети предвид при подготовката на законопроекта, който закон ще бъде ефективен и няма да се наложи в много скоро време да бъде ремонтиран.

Благодаря ви.

МАРИЯ ЙОРДАНОВА: Благодаря, госпожо Дамянова.

Имам удоволствието да дам думата на един действащ местен граждански посредник - г-жа Рада Кулекова от община "Младост". Мисля, че ще бъде интересно да сподели непосредствения си практически опит.

РАДА КУЛЕКОВА: Благодаря. Аз няма да мога да споделя целия си опит, но ще се опитам с оглед на обсъждания законопроект да бъда полезна, защото наистина смятам за много добър вариант включването на глава за местните омбудсмани.

Категорично искам да подкрепя Евгений Дайнов за това, че не може да се говори или по-точно няма смисъл да се говори за омбудсмани на областно ниво. Това би бил абсолютно излишен разход на човешки, финансови и всякакви други средства. Местните омбудсмани трябва да имат пряк и много добре регламентиран контакт както с гражданите, така и с местните администриращи ги институции. Нещо повече, те не само трябва да могат да приемат гражданите, те трябва да могат по техните сигнали, жалби и въпроси да правят на място проверки в тези инстанции. Колкото на по-ниско и практическо ниво са, толкова повече варианти има за разнообразие на нарушенията, бих казал. Просто защото там се работи с живи хора. Колко често ние се обръщаме към министерствата за решаване на нашите проблеми, за удовлетворяване на едни или други наши права пряко и колко по-често към местната власт? Така че наличието на местни омбудсмани според мен не подлежи на съмнение. Тук дори не са нужни статистически данни в подкрепа.

Аз бих искала да кажа няколко думи от гледна точка на местния омбудсман спрямо законопроекта като цяло. Познавам го не само в този вариант, познавам го и в междинния, и в този, смятам, че този наистина е най-добрият. И въобще смятам законопроекта за нещо много необходимо и полезно в този му вид.

И все пак бих се присъединила към тези, които апелират към подбор на по-точни понятия или уточняване, дефиниране на понятията. Например според мен в този вариант не се среща вменияването на задължение на омбудсмана да следи за законосъобразност на административните действия. Да се съобразява със законите в

дейността си - да, но да контролира администрацията за законосъобразността на нейните действия, ако не се лъжа, е отпаднало в този вариант. Не че не му се дава това право, но не е посочено изрично. А уверявам ви, че за местната администрация е много важно да можеш да й посочиш в закона, че имаш право да следиш от тази гледна точка нейните действия. Имам предвид законите и подзаконовите актове, имам предвид цялата нормативна база, която регламентира администрирането, включително и вътрешните правила и правилници, които администрациите приемат. Дори от тяхната гледна точка местният омбудсман трябва да може да следи правомерността на административните действия, тъй като и тяхното нарушаване е нарушаване на правата - или е вид дискриминация, или е основание за корупция. Не може да спазваш дори вътрешните правила по отношение на едни хора, а да не ги спазваш по отношение на други. Тоест, да ги прилагаш в едни случаи, в други да не ги прилагаш. Това по никакъв начин не бива да отменя оставането на понятието справедливост в законопроекта. Това фиксиране на наличието на тази граница между закон и справедливост и правото на омбудсмана да работи и двете територии, и гранично, според мен е важно.

Аз се надявам, че ще бъде направен правилник за приложението на закона и в него ще бъдат добавени, уточнени много неща, които бих искала да видя, но все пак бих препоръчала и аз още един оглед на чуждото законодателство, без да се изпускат от поглед установените у нас практики. Например на мен ми се ще да се включи възможност за санкции спрямо длъжностни лица, които възпрепятстват проучването на омбудсмана. Аз лично мога да преценя в каква степен това зависи от личността на ръководството на една администрация например, от местния районен кмет. В едни случаи няма нужда въобще да се говори и мисли за санкции, в други случаи е добре просто да се знае, че те са възможни и не става дума омбудсманът да ги налага. Както и препоръките и решенията той може само да ги предлага на съответни органи. И националният, и местните омбудсмани могат да сезират органи с право на законодателна инициатива, с право на тълкуване и т.н. По въпроса за санкциите аз мисля през втората година като местен омбудсман, първата година не ми се наложи, имаше друго ръководство. Не че ръководството и в този случай възпрепятства практиката, просто позицията му не е толкова категорична, с толкова добро и вярно разбиране на предназначението на тази засега експериментална институция. В известна степен пасивната позиция на районния кмет осигурява ситуация, в която, меко казано, когато котката спи, мишките играят. Средният кадър не само се отнася по-различно към гражданите, а и информацията, която дава на запитвания по проверки и по проучвания на омбудсмана, не е пълна, не е точна, налага се повторно питане, връщане на въпроси, на отговори и вместо да тушира бюрократизма, в случая институцията прави още една тежка бюрократична процедура. А в интернет видях, че в чуждото законодателство има жестоки санкции за длъжностни лица, които възпрепятстват. Не апелирам за жестокости, но мисля, че е редно да има предвидени санкции, когато препоръките не се спазват, ако те се преценят като основателни, и особено, когато се възпрепятства проучването.

Това е една по-конкретна препоръка към общия вариант на законопроекта.

Искам да подкрепя още едно предложение на Евгений Дайнов - за намеса на омбудсмана, след като гражданинът е упражнил правото си на протест пред самата

инстанция, от която се оплаква. Ние така и практикуваме. Много често гражданите се опитват да скрият протеста си от тези, срещу които протестират, просто не искат да покажат недоволството си, разчитайки на по-добро отношение, по-ласкаво отношение на администраторите към тях, и се опитват да използват обществения посредник не като посредник между две ясно определени позиции, а като буфер. Същото се опитва да прави понякога кметът спрямо служителите. Той предпочита да е добрият, а омбудсманът да е лошият. Добре е да се даде възможност на административните служби да коригират поведението си спрямо гражданина по лично неговия протест. И ако това не стане или той е недоволен от настъпилата промяна, тогава омбудсман да влезе в ход.

Бих говорила още много, но предвид краткото време ще спра и съм готова да отговоря на всякакви въпроси, ако има такива.

МАРИЯ ЙОРДАНОВА: Благодаря Ви, госпожо Кулева.

Стигаме до финала на дискусиата. Ще ви помоля да се концентрираме не толкова върху детайлите, колкото върху концептуалните въпроси. Наистина, както г-н Сунгарски ми каза преди малко, законопроектът е все още преди първо четене, ще има достатъчно време за дискусии и за обсъждане на направените предложения.

За да финализираме дискусиата, действително да се насочим към важните въпроси, към тези, които трябва на първо време да бъдат решени.

Имате думата за последни реплики, въпроси и отговори. Може би първо две думи от г-н Белазелков по повод на въпроса за контрол за законосъобразност и санкциите.

БОРИСЛАВ БЕЛАЗЕЛКОВ: Ако ние търсим перфектния закон, може би ще го търсим в близките сто години и през цялото това време България няма да има омбудсман. Удовлетворението ни от това, което е постигнато, и това, което може да бъде прието, нека да надделява в нашето отношение към проблема. Нека постепенно институцията омбудсман да си извоюва авторитет, така че този начин за определяне на санкции, за упражняване на власт нека да остане като друга алтернатива. Така или иначе, България има една добре организирана система на правораздаване, има универсален контрол върху административните актове. Нека това да бъде единият път, омбудсманът да бъде един по-различен път.

Много деликатен е въпросът за местните омбудсмани, защото местното самоуправление е нещо, което по мое мнение не се разбира много добре в България. Ако се прочете добросъвестно законопроектът, ще се види, че местният омбудсман не работи в областта, а работи с общините. Не знам колко общини има в България, но представете си как би реагирал министърът на финансите, ако някой му каже: 257 омбудсмана. Аз лично ако съм такъв министър, ще си подам оставката на следващия ден.

Така че ние сега малко или повече имаме малък опит, проучвали сме чужд, нека да тръгне институцията, нека да поработи десет години и тогава мисля, че нещата ще бъдат много по-ясни.

МАРИЯ ЙОРДАНОВА: Благодаря.

Господин Джим Корсилия е представител в България на Американската асоциация на юристите.

ДЖИМ КОРСИЛИЯ: Първо, бих искал да благодаря на останалите ко-спонсори - Съюза на юристите, хората от парламента и, разбира се, Центърът за изследване на демокрацията. Знаем, че те имат много проекти в момента, и особено Мария Йорданова. Аз високо оценявам усилията, което и струваше да ни събере всички тук днес. За мен това бе изключително обогатяващо.

Аз бих споменал накратко, че Американската асоциация на юристите изготви оценка, на една по-предишна версия на този проектозакон. Корицата е на английски, но текстът е преведен на български, ако някой се интересува.

Мисля, че вие трябва да разглеждате всички забележки, които ще направя относно този проект, с известна степен на скептицизъм поради две причини. Разбира се, американската административна система е доста по-различна и е свързана с необходимостта от осигуряване на разделение на властите и защото нашите усилия в тази област по мое мнение се провалиха. Съдия Славов ме помоли да коментирам американският закон за независим адвокат. Аз отказах, защото мисля, че ние не го използвахме добре. Относно притесненията на проф. Диамандурос, че не е юрист, не мисля че е необходимо да се притеснява - юристите в Съединените щати оплетоха целия този проблем. Мисля, че най-добрият съвет, който може да ви даде един американец, е да разгледате внимателно нашия закон за независимия прокурор и да приемете точно обратното на това, което ние направихме.

Най-общо и малко по-сериозно, мисля, че законът беше провал, защото - има две поуки, които могат да се извлекат от нашия закон, който, между другото, ние изцяло отменихме и се предадохме безусловно в тази област. Така, че макар България на този етап да има само един законопроект, то този законопроект е по-напреднал от всичко, което американците никога не са могли да предложат.

Уроците от американския опит са два.

Това вече бе казано тук, но аз ще го подчертая. Много е важно да бъде избран правилната личност, особено що се отнася до първият, който ще заеме длъжността. Независимите адвокати в Съединените щати бяха подозирани - не задължително основателно - в политическа пристрастност и това навреди на всичко, което те се опитваха да направят.

На второ място, че докато е много важно да имаме сигурен и независим омбудсман, трябва да внимаваме да не го направим твърде независим. Нашата грешка бе да

създадем длъжност, която на практика нямаше никакви ограничения и това доведе до големи вреди и дори до национален скандал след национален скандал.

Ще направя само два много кратки коментара по въпроси, които вече бяха засегнати, без да влизам в детайли.

Финансирането е много важно, доколкото тези проекти могат да включат специфични детайли относно финансирането, които биха могли да направят спирането или намаляването на финансирането по-трудно от политическа гледна точка. Очевидно този въпрос няма да престане да е актуален до момента, в който омбудсманът не се превърне в конституционно гарантирана длъжност.

Вторият ми коментар е относно специфичните задачи на омбудсмана, особено в чл. 14 и в някои от разговорите днес стана дума за справедливостта и доброто управление като цели и указания за омбудсмана. Разбира се, аз уважавам вашите решения, но това би могло да тласне омбудсмана към политиката и да го накара да оценява политически решения на правителството. Например един администратор може да реши да построи мост на мястото X вместо на мястото Y. И си струва да се замислим дали това са точно въпросите, с които бихме искали омбудсмана да се занимава.

Имам още няколко технически детайла, които ще съобщя на организаторите по друго време. Ако някой от вас има нужда от повече информация или ако има нещо, което можем да направим, за да улесним процесът, моля да ни кажете. Благодаря ви отново. От моята гледна точка, това беше една много интересна и обогатяваща среща.

Благодаря, Мария!

МАРИЯ ЙОРДАНОВА: Благодаря на г-н Корсилия, както за изказването, така и за помощта по време на работата по проекта и за организирането на тази конференция. Последни коментари? Г-н Диамандурос.

Ще бъда съвсем кратък - ако оценката на АВА е достъпна на английски за тези от нас, които не четат български, ние ще бъдем много благодарни. Преди да забравя, ние донесохме около двадесет екземпляра на брошура на английски, описваща с какво се занимава гръцкия омбудсман и тя е на разположение на всеки, който се интересува.

Бих искал да ви призова да се съсредоточим върху общите въпроси вместо върху специфичните детайли и да направя няколко коментара.

Относно въпросът за децентрализация, който беше главният през миналата сесия, мисля, че в международен план - и тук пак повтарям, че не се опитвам да казвам на България какви трябва да прави, защото това зависи от хората и Народното събрание - но това, с което мога да ви запозная са различните модели, установени от международния опит.

Бих казал, че има три модела в това отношение. Най-често срещаният е централизирания. Огромното мнозинство от страните, които имат успешен и дълготраен опит с институцията на омбудсмана в действителност са избрали да не децентрализират. Той има централизирана структура и се опитва да решава всички отправени му жалби централно. След секунда ще обясня защо.

Алтернативен модел предлага Обединеното кралство. Там имаме значителна фрагментарност на институцията - не съществуват много национални омбудсмани, но имате различен тип омбудсмани. Така имаме Парламентарен комисар за администрацията, Централен комисар (омбудсман), омбудсман към местното самоуправление, полицейски омбудсман, финансов омбудсман, а освен това имате голям брой омбудсмани за общественото жилищно настаняване и за здравеопазването. В Швеция има повече от един омбудсман, въпреки, че има един висш омбудсман и трима или четирима за други за човешки права, равенство и т. н. Обединеното кралство е най-крайния пример за това, което бих нарекъл “фрагментация на институцията” и аз не използвам това понятие в отрицателен смисъл.

Компромисен трети модел предлагат французите. Французите имат един централен посреднически офис, но националният *mé diateur* има назначени представители във местните региони, които обаче нямат самостоятелни правомощия. Те отговарят за разрешаването на много прости случаи на местно ниво и предават всичко останало на националния посредник. Така те играят ролята на сито, което изхвърля всичко, което не попада в правомощията на омбудсмана, спестявайки време. Всичко, което обаче премине през подбора, отива обратно към центъра.

Кои са причините за това? Загрижеността тук относно децентрализацията не е въпрос на повече или по-малко демокрация, а пак интегритета на институцията. Практиката показва, че една централно действаща институция е по-способна да постигне по-голяма яснота и униформеност в решенията на омбудсмана. С други думи, потенциалната опасност, която е имплицитна за големия брой индивиди, говорещи от името на омбудсмана е, че те няма да говорят в един глас. Вие искате да избегнете проблемите, породени от факта, че централните институции в София ще имат едно определено мнение, докато някой друг, в Бургас, има друго мнение по същия въпрос. Ако направите това има опасност да създадете объркани представи за институцията, особено в ранните ѝ етапи, които биха могли да поставят под въпрос доверието в нея и нейната легитимност. Така, че - пак повтарям - не се опитвам да казвам на България какво трябва да прави - но просто напомням аргументите, които явно са господстващи в световния опит за структура на личния състав на тези институции.

С други думи и с това ще приключа, именно защото омбудсманът не е съдебна институция, а “извънсъдебна институция” и механизъм за алтернативно разрешаване на споровете може също така - и това е по-лесно, когато институцията има един глас - да се опитва да прилага закона така, както е необходимо за всеки конкретен случай. Да опитва да остава винаги в границите на закона, но същевременно да се стреми да максимизира духа на закона. Именно тук се намесват понятията “равенство” и “справедливост”. Равенството и справедливостта са

основни за начина как омбудсманът прилага съществуващите разпоредби и поради това омбудсманът може да приложи по различен начин в различните случаи едни и същи разпоредби. Така неговото изключително индивидуално мнение не създава съдебен прецедент. Той, разбира се, може по този начин да създаде собствен прецедент и да се позовава на него, но няма да бъде обвързан от него. Равенството и справедливостта могат да бъдат поставени под въпрос ако имате полифонична система, която говори с различни гласове на различни нива.

Още два много кратки въпроса.

За санкциите - отново, международният опит, с когото съм запознат (и признавам, че познавам по-добре европейските и отчасти латиноамериканските, не и всички сто и няколко системи от този тип), подсказва, че въвличането на омбудсмана в областта на санкциите би могло потенциално да постави институцията в ситуация, която би могла да подкопае авторитета ѝ. Ако институцията може да налага санкции, това не е точно така. Но това е доста рядко, доколкото знам, само Полша е в подобна ситуация. Ако обаче институцията препоръча налагането на санкция и не е послушана, тя ще изглежда като неспособна да наложи авторитета си на администрацията да приложат препоръките ѝ. Аз мисля, че моралният авторитет на институцията и фактът, че от двугодишния си опит мога да ви уверя, че няма назначен или избран администратор, комуто да харесва името му да бъде публикувано и медиатизирано. Никой не харесва това. Поради това крайната санкция е публикуването или заплахата от публикуване на случай на злоупотреба.

Последен коментар. Що се отнася до политически решения. Тук бе споменат пример за построяването на мост и аз мога да ви дам пример за подобен казус, който разглеждах. Когато споменах на министъра, че един решението за построяване на пречиствателна станция е било приложено лошо и следва да бъде преразгледано и ревизирано. Имах силен спор с министъра, който ме обвини, че превишавам правомощията си и че се меса в решаването на политически въпроси. Аз отговорих, че има разлика между правото на правителството да реши къде да построи мост или пречиствателна станция и дали изпълнението на това решение е извършено в съответствие с процедурите. Ако те са нарушени, решението също ще пострада, но това не е по вина на омбудсмана, а на неправилното изпълнение на това решение. Този тип демаркационна линия може да бъде поддържана и трябва да бъде поддържана.

Благодаря!

МАРИЯ ЙОРДАНОВА: Благодаря на г-н Диамандурос.

Тъй като времето ни вече свършва, ще си позволя да дам думата с голямо удоволствие на г-н Сунгарски - председател на парламентарната Комисия по правата на човека, вероизповеданията, жалбите и петициите на гражданите и още веднъж да подчертая изключителната полза от сътрудничеството между частния и публичния сектор, за което стана дума в началото на нашата дискусия и в резултат на което имаме вече един внесен законопроект в Народното събрание и можем да дискутираме върху него.

Заповядайте, господин Сунгарски.

ИВАН СУНГАРСКИ: Благодаря.

Разбира се, не мога да отмина куртоазните изказвания, още повече че финалът беше такъв. Мое е удоволствието да благодаря на неправителствения сектор в лицето на вашата организация, която положи неимоверни усилия най-после в българския парламент да се появи такъв законопроект. Извинете нашата нескромност, имам предвид подписалите народни представители, които в известна степен монополизирахме вашия интелектуален продукт, но такава е практиката - просто някой трябва да освети по подходящ начин вашите усилия, за да могат да попаднат в светая светих на законодателството.

Така че, аз трябва да ви благодаря от името на всички мои колеги-вносители и от името на цялото гражданско общество. Позволявам си да го кажа, защото за мен внасянето на тази нова институция в българското общество ще бъде една поредна крачка към укрепването и развитието на гражданското общество в България. Вярно е, че използвам клишета, вярно е, че когато говорим за институцията омбудсман, е малко трудно да бъдат намерени точните думи. и може би в известна степен трябва да се говори с метафори.

Говорейки за самия човек, понеже и неговата фигура беше плод на обсъждане в тази среща, аз бих казал, че фигурата на омбудсман би трябвало да представлява една проекция на фигурата на Христос сред нас човеците тук. И сами виждате, че колкото и да полагаме усилия в това отношение, комай няма да бъдат възнаградени в пълен смисъл, защото това просто е невъзможно. Но самата концепция на омбудсмана и на нейното зараждане е концепцията за несъществуването на свещени крави, ако мога така да се изразя, извън свещената крава човек, разбира се, рамкиран от тези правила и възможности, които го правят част от обществото, в което функционира. От тази гледна точка ми се струва, че омбудсманът е този, който не бива и не трябва да се съобразява с авторитети, а да стои наистина на страната на справедливостта и на хуманизма.

Второто нещо, което за мен е изключително важно - когато въвеждаме тази институция в България, това да бъде в достатъчна степен съобразено с народопсихологията на българите и с нивото на обществено развитие, на което се намираме към днешна дата. За мен няма по-съвършена методика на изпитване на един замисъл като този, който обсъждаме в момента, освен приложението му в практиката. От тази гледна точка като законодател аз априори признавам, че в закона ще допуснем много, много грешки. Но законът ще бъде такъв, какъвто го създадем и същевременно той ще бъде постоянно отворен за поправяне на несъвършенствата, които ще покаже в практиката. Това е очевидно и навсякъде е така.

Аз се радвам, че изказването, което нашият американски гост направи, в известна степен подкрепя моята теза за липсата на свещени крави, защото ние обикновено сме свикнали да слушаме за Америка, че всичко там е прекрасно ситуирано и това е най-съвършената демократична система в света. Самокритични думи, поне за моите

уши, е твърдя рядко да чуя от страна на представител на американското общество. Прави чест на нашия гост, че направи едно такова изказване. Защото, повярвайте, и най-съвършеното и най-демократичното общество не е съвършено. Просто не е.

Тук бих искал за чест на американците да кажа това, което аз поне съм констатирал във възприятието на ролята на институциите, които трябва да съблюдают правата на човека, една от които и може би върховната е властта. Съвсем наскоро имах възможността да бъда в Съединените щати и да контактувам точно с представители на съдебната власт. Чух в отговор на зададен въпрос, няма да казвам какъв беше въпросът, думите на един апелативен съдия от Вашингтонския апелативен съд: ние не раздаваме или ние не въздаваме справедливост, ние стоим на страната на справедливостта. Докато все още, принуден съм да го кажа, българската правосъдна система раздава справедливост. Може би на пръв поглед е игра на думи, но тя има дълбок философски смисъл.

Аз смятам, че съдебната система не трябва да се опасява от наличието на омбудсман. Самият факт, че след Втората световна война индивидът и неговите права застанаха в най-фундаменталното създаване на съвременната политика, а това безспорно е Всеобщата декларация за правата на човека, показва, че точно индивидът, че точно човекът, че точно неговите права и възможности, в това число и неговите тежнения и болки, с които трябва да борави омбудсманът, са тези, които заслужават да бъдат уважени.

Лично за себе си мога само да изразя удовлетворение, че моята в известна степен и драма е на път да се разреши, защото в момента поради липсата на омбудсман, аз като председател на тази комисия в българския парламент, занимаваща се с жалбите и петициите на граждани, боравя с тази материя, уверявам всички, а тук има колеги, които на съвсем различно и много по-високо ниво се занимават с материята, знаят какво е това. Защо казвам драма? Защото според мен не може да боравиш с тази материя, тоест с молбите, с жалбите на хората, без да съпреживяваш, колкото и да си обръгнал. Уверявам ви, става въпрос за човешки трагедии. И деликатността се състои в това, че всеки обвинява някого и винаги не вижда себе си като участник в даден конфликт. Затова казах, че тази работа има и дълбоко философски смисъл.

Все пак, за да не ви отегчавам повече, ще ви кажа следното. Този парламент, това Народно събрание в неговото управляващо мнозинство, тази политическа сила, която и аз представлявам, има политическата воля и съзнание да допусне институцията омбудсман да бъде обект на българското законодателство. А това трябва да бъде уважено. Защото все още има респект, в известна степен има и недолюбуване на тази идея в България, не бива да си крием главата в пясъка. Но ние сметнахме, че именно в желанието си да направим днешната крачка по-добра от вчерашната, трябва да въведем тази институция в България.

От тази гледна точка искам да ви уверя, че комисията, която се явява водеща по този законопроект, ще положи максимални усилия, консенсусни усилия, особено държа на това, защото не коментирам как и по какъв начин, но в нашата комисия се работи почти без изключение с консенсус, имам предвид представителството на различни политически сили. Така че, ще положим консенсусни усилия, за да се

роди един добър законопроект. И всяка една идея, всяко едно изказване, всяко едно предложение, което би направило нашия закон по-добър, ще бъде отчетено и аз съм длъжен да ви благодаря искрено на всички.

Смятам, че с тези думи закривам само поредната дискусия, защото разчитам в процедурата докато стигнем наистина до създаването на самия закон в окончателния му вариант, да имаме възможност още да дебатираме по тези въпроси. Защото поне за мен тази материя е толкова сложна, че винаги има нужда да се говори по нея. Пак за чест на това Народно събрание това е една от поредицата дискусии по тази тема. Тоест, ние сме показали, че желаем да направим нещо наистина добро.

С пожеланието за успех на всеки един от вас в неговото поприще и в неговата работа и с пожеланието да продължим нашето сътрудничество и като ви благодаря още един път за всичко, което вложихте от себе си тук, ви желая всичко най-добро! На тези, които ще пътуват извън София и извън България, желая на добър час!

Благодаря ви.

МАРИЯ ЙОРДАНОВА: Благодаря от името на съорганизаторите още един път! Благодаря на всички за участието! Бих искала да помоля и за извинение, ако нечие мнение е останало нечуто, ако има незададен въпрос. Вероятно има. Както каза и г-н Сунгарски, темата е отворена и тепърва ще предстои да се обсъжда и прецизира. Ако има желание, няма пречки и за писмени коментари по повдигнатите въпроси както до комисията, така и до неправителствените организации, участващи в работата по проекта.

Благодаря и всичко хубаво!