

---

*“В класическата си форма омбудсманът има мандат да се занимава с пропуските на цялата държавна администрация. С течение на времето, обаче, е забелязана нужда от регионални и общински омбудсмани или омбудсмани, натоварени с контрола на определена институция, административна област или даден аспект на административното обслужване.”*

Якоб Съодерман, бивш  
Европейски омбудсман<sup>1</sup>

## ПРЕДГОВОР

Настоящото издание е поредната публикация, подготвена от Центъра за изследване на демокрацията, по проблемите на установяване на институции от типа на омбудсмана на национално и местно ниво в рамките на *Коалиция 2000*. Обозначаван с труднопреводимия термин “омбудсман”, този феномен не е просто поредната неусвоена ниша в дейността на формиращото се гражданско общество в България. В развитите демокрации институционализирането на фигурата на омбудсмана представлява опит да се въведе допълнителна гаранция за ненакърнимостта на правата на човека. Става дума за автономна от държавата правозащитна институция, която обаче е припозната от обществото като легитимен участник в общественения живот с висок морален кредит и прерогативи на гражданския контрол. С въвеждането в социалната практика на тази фигура демократичното общество сякаш признава, че органите на държавната власт не само не са безгрешни, но по дефиниция тяхната власт би следвало да бъде балансирана чрез дейността на неполитическа институция, чийто единствен властови ресурс е моралният авторитет и публичността.

Може би е закономерно, че в България тази практика възникна не като следствие на правна норма, а в рамките на сложния и нееднозначен процес на установяване на партньорство между граждански организации и представители на властта, предимно на местно равнище. Ако може да се говори за публично-частно партньорство, неговата най-висша изява е в консенсуса около съществуването и дейността на институцията омбудсман, постигнат в

---

<sup>1</sup> Д-р Якоб Съодерман е първият Европейски омбудсман, избран от Европейския парламент през юли 1995 г., преизбран за втори мандат през октомври 1999 г., пенсиониран по негово желание на 31 март 2003 г. поради навършване на 65-годишна възраст. Пълният текст на неговия доклад “Как се става добър омбудсман”, представен на Конференцията на европейските университетски омбудсмани в Мадрид, 12-13 януари 2004 г., е достъпен на адрес <http://www.anticorruption.bg/ombudsman>.

рамките на редица общини. Изпреварващото практическо установяване на институцията местен обществен посредник бе предизвикано и от обстоятелството, че страната бе една от последните европейски държави, приела законодателство за институцията омбудсман едва през 2003 г., при това по инициатива и под натиска на гражданското общество. Доста по-рано – от началото 1998 г. – в рамките на антикорупционните инициативи на *Коалиция 2000* започнаха да се развиват редица форми на обществено посредничество, които се доближават по своите функции до ролята на местния омбудсман в други европейски държави. Макар и дефинирана по-широко като инструмент за прозрачност и отчетност на местната власт, дейността на първите граждански посредници в рамките на тези проекти е едновременно принос за ускоряване на административната реформа и конкретна помощ за гражданите, чиито права са накърнени от органите на местно самоуправление и местната администрация. В този смисъл, различните форми на посредничество на местно ниво съчетаваха обществения и частния интерес в името на прозрачността и отчетността на властимащите.

Гражданските посредници в редица български общини бяха излъчени от местни неправителствени организации, които чрез участието си в антикорупционните проекти и дейности направиха заявка за значима роля в обществения живот. По обясними причини този ангажимент бе и най-сериозното предизвикателство пред гражданското общество, което за пръв път влезе в ролята на коректив на публичните власти. Друго предизвикателство бе свързано с пасивността и недоверието на местната общественост във възможността да отстоява своите интереси срещу администрацията и отделни нейни корумпирани представители. В този смисъл антикорупционните инициативи на неправителствените организации в рамките на *Коалиция 2000* представляваха важна школа за натрупване на социален опит. За експертите от третия сектор това бе възможност да се запознаят отблизо с проблемите в сферата на публичните услуги и с функционирането на администрацията на общинско равнище. За представителите на местната власт, които за пръв път се превърнаха в обект на граждански контрол, взаимодействието с неправителствените организации и обществените посредници също имаше положителен ефект, тъй като стимулираше преодоляването на наследените от миналото стереотипи на непрозрачност и безотчетност на местната власт. За гражданите тези първи стъпки и постигнатите резултати в разширяването на прозрачността бяха повод за постепенното преодоляване на недоверието в ролята на гражданските организации и на местното посредничество. Всичко това подготви условията за законодателно закрепване на институцията обществен посредник с приемането през 2003 г. на промените в *Закона за местното самоуправление и местната администрация (ЗМСМА)*, както и на парламентарен омбудсман с приемането на *Закона за омбудсмана*.

В настоящата публикация е изложен и обобщен досегашният опит от установяването на институции от типа на омбудсмана, както и от първите

---

стъпки в процеса на избора и установяването на обществени посредници от началото на 2004 г. На основата на постигнатото през последните 6-7 години са предложени редица препоръки за създаване на допълнителни правно-регулативни и институционални условия, които биха позволили по-нататъшното успешно развитие както на националната институция омбудсман, така и на местните обществени посредници в страната. Приложени са документи на местни омбудсмани, действали експериментално в периода 1998 – 2003 г., както и на избраните през 2004 г. обществени посредници. Включени са също така и примерен Правилник и конкретни препоръки, които могат да послужат като ориентир в процеса на установяването и утвърждаването на институцията обществен посредник в България.

Изданието има за цел да подпомогне работата на вече избраните и бъдещите обществени посредници и да улесни лицата, които ще се обръщат към тях за защита на своите права. То съдържа полезна информация и за общинските съвети и органите на местната администрация, с които дейността на обществените посредници е най-тясно свързана.