



# ИНСТИТУЦИЯТА ОМБУДСМАН В БЪЛГАРИЯ



ЦЕНТЪР ЗА  
ИЗСЛЕДВАНЕ НА  
ДЕМОКРАЦИЯТА

# **ИНСТИТУЦИЯТА ОМБУДСМАН В БЪЛГАРИЯ**

Център за изследване на демокрацията  
София 2005

Настоящият наръчник представя обобщен преглед на процеса на установяването и развитието на институцията омбудсман в България на местно и национално равнище (1998–2005 г.). Той съдържа коментари и анализи на правната рамка, както и изчерпателна информация за избора на първия български омбудсман и дейността на местните обществени посредници преди и след законодателното им уреждане. Представено е развитието на обществените нагласи към институциите от типа на омбудсмана. Приложени са текстовете на Закона за омбудсмана, Правилника за организацията и дейността на омбудсмана, извлечение от Закона за местното самоуправление и местната администрация, както и материали от и за дейността на обществените посредници.

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

- *Институцията омбудсман – концепция и законопроект за България, чуждо законодателство. София, 2000*
- *Граждански защитник и местни граждански посредници: концепция и законопроект. София, 2002*
- *Европейските стандарти и институцията омбудсман в югоизточна Европа. София, 2002 (съвместно с Фондация “Фридрих Еберт”)*
- *Институцията омбудсман в Европа и България. София, 2003*
- *Равнопоставеност на половете и институцията омбудсман. Велико Търново, 2003*
- *Местни обществени посредници в България. София, 2004*
- *Институцията омбудсман в Европа и България: правна същност и практика. София 2004*



Изданието е част от проект за установяване на институцията омбудсман в България, финансиран от Европейската комисия



Изданието се издава с подкрепата на Британското посолство в България

**ISBN 954-477-130-1**

**© Център за изследване на демокрацията**  
**Всички права запазени.**

Център за изследване на демокрацията  
ул. „Александър Жендов“ № 5  
София 1113  
тел. (359 2) 971 3000  
факс (359 2) 971 2233  
e-mail: law@online.bg  
www.csd.bg  
www.anticorruption.bg/ombudsman

## СЪДЪРЖАНИЕ

|                                                                                                                                                                                                       |           |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| УВОД . . . . .                                                                                                                                                                                        | 5         |
| <b>УСТАНОВЯВАНЕ НА НАЦИОНАЛНИЯ ОМБУДСМАН . . . . .</b>                                                                                                                                                | <b>8</b>  |
| 1. Законодателен процес . . . . .                                                                                                                                                                     | 8         |
| 2. Коментар по Закона за омбудсмана . . . . .                                                                                                                                                         | 12        |
| 3. Избор на националния омбудсман . . . . .                                                                                                                                                           | 22        |
| 3.1. Неуспешни опити за избор . . . . .                                                                                                                                                               | 22        |
| 3.2. Изборът на първия български омбудсман . . . . .                                                                                                                                                  | 24        |
| 4. Организация на работата на националния омбудсман . . . . .                                                                                                                                         | 25        |
| <b>МЕСТНИ ОБЩЕСТВЕНИ ПОСРЕДНИЦИ . . . . .</b>                                                                                                                                                         | <b>28</b> |
| 1. Предистория . . . . .                                                                                                                                                                              | 28        |
| 2. Правна рамка на институцията . . . . .                                                                                                                                                             | 31        |
| 2.1. Обща характеристика . . . . .                                                                                                                                                                    | 31        |
| 2.2. Примерен правилник за организацията и дейността на общественя посредник . . . . .                                                                                                                | 31        |
| 2.3. Необходимост от усъвършенстване на правната рамка . . . . .                                                                                                                                      | 34        |
| 3. Първоначален опит и проблеми при установяването на институцията обществен посредник . . . . .                                                                                                      | 36        |
| 3.1. Първи стъпки . . . . .                                                                                                                                                                           | 36        |
| 3.2. Предстоящо въвеждане на институцията . . . . .                                                                                                                                                   | 39        |
| 3.3. Въвеждане на специализирани институции от типа на омбудсмана . . . . .                                                                                                                           | 41        |
| <b>ОБЩЕСТВЕНИТЕ НАГЛАСИ ЗА УСТАНОВЯВАНЕТО НА ИНСТИТУЦИЯТА ОМБУДСМАН В БЪЛГАРИЯ . . . . .</b>                                                                                                          | <b>43</b> |
| 1. Методика на изследването . . . . .                                                                                                                                                                 | 43        |
| 2. Предизвикателства на публичната администрация пред обществото и институциите от типа на омбудсмана . . . . .                                                                                       | 47        |
| 2.1. Среци и опит на респондентите с представители на публичната администрация. Оценка на качеството на обслужване и основни проблеми при взаимоотношенията на гражданите и администрацията . . . . . | 47        |
| 2.2. Промени в работата на публичната администрация с гражданите – мнения и оценки на респондентите. Влиянието на ролята на местните обществени посредници за наблюдаваните промени . . . . .         | 49        |
| 3. Информираност на обществото за институциите омбудсман и местен обществен посредник . . . . .                                                                                                       | 51        |
| 3.1. Промените в обществените представи за популярността на институциите омбудсман и местен обществен посредник след приемането на законовата рамка за конституирането им . . . . .                   | 52        |
| 3.2. Идентифициране на институциите от типа на омбудсмана – предмет на дейност, правомощия, взаимоотношения с други институции. Общественият резонанс за досегашната им дейност . . . . .             | 57        |

|                                                                                                                                                             |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 4. Новите проблеми пред институциите от типа на омбудсмана след приемане на законовата рамка. Предложения за усъвършенстване на законовата уредба . . . . . | 62  |
| ПРИЛОЖЕНИЕ I: ЗАКОН ЗА ОМБУДСМАНА . . . . .                                                                                                                 | 71  |
| ПРИЛОЖЕНИЕ II: ПРАВИЛНИК ЗА ОРГАНИЗАЦИЯТА И ДЕЙНОСТТА НА ОМБУДСМАНА . . . . .                                                                               | 78  |
| ПРИЛОЖЕНИЕ III: ЗАКОН ЗА МЕСТНОТО САМОУПРАВЛЕНИЕ И МЕСТНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ (ИЗВЛЕЧЕНИЕ) . . . . .                                                            | 88  |
| ПРИЛОЖЕНИЕ IV: ЗАКОН ЗА ОБЩИНСКОТО И МЕСТНОТО САМОУПРАВЛЕНИЕ В КАТАЛУНИЯ (ИЗВЛЕЧЕНИЕ) . . . . .                                                             | 89  |
| ПРИЛОЖЕНИЕ V: ПРИМЕРЕН ПРАВИЛНИК ЗА ОРГАНИЗАЦИЯТА И ДЕЙНОСТТА НА ОБЩЕСТВЕНИЯ ПОСРЕДНИК. . . . .                                                             | 90  |
| ПРИЛОЖЕНИЕ VI: ГОДИШНИ ОТЧЕТИ НА МЕСТНИ ОБЩЕСТВЕНИ ПОСРЕДНИЦИ . . . . .                                                                                     | 99  |
| 1. Годишен отчет на Столичния обществен посредник Антоанета Цонева за 2003 г. . . . .                                                                       | 99  |
| 2. Годишен отчет на Столичния обществен посредник Ангел Стефанов за периода 24 септември 2004 г. – 25 март 2005 г. . . . .                                  | 117 |
| 3. Доклад за дейността на обществения посредник на община Баните Зорка Карипова за периода април - юни 2004 г. . . . .                                      | 126 |
| 4. Отчет на обществения посредник на община Ботевград Васил Василев за периода 1 април – 14 октомври 2004 г. . . . .                                        | 130 |
| 5. Годишен доклад за дейността на обществения посредник в община Каварна Ели Милева за периода март – декември 2004 г. . . . .                              | 133 |
| 6. Отчет на обществения посредник на община Разград Иваницка Димитрова за периода юни – декември 2004 г. . . . .                                            | 139 |
| ПРИЛОЖЕНИЕ VII: ПРОЦЕДУРА НА РАБОТАТА ПО ЖАЛБИ, СИГНАЛИ И ВЪПРОСИ ДО ГРАЖДАНСКИЯ ПОСРЕДНИК НА ОБЩИНА ПАЗАРДЖИК. . . . .                                     | 144 |

*„Демократичната държава трябва да е готова да се изправи пред новите реалности, да съдейства за развитието на системи от гаранции, като ги приспособява към новите условия, социалната действителност и промяната. Трябва не да е пречка за тяхната естествена еволюция, а обратно – да институционализира и поощрява промените, като насърчава демокрацията да изпълни функцията си за преобразуване на обществото, водейки го към по-свободно и справедливо съвместно съществуване“<sup>1</sup>*

Антонио Ровира  
Бивш първи заместник на Народния  
защитник на Испания

## УВОД

България, макар и почти последна от европейските страни, вече има национален омбудсман, избран с внушително мнозинство на 13 април 2005 г. С този избор приключи един продължителен период на проучвателна работа на съществуващите модели и практики в европейските държави и на дългогодишни, заслужаващи признание, усилия на гражданското общество в партньорство с отделни представители на държавни институции и академични кръгове за популяризиране на предимствата на институциите от типа на омбудсмана и формулиране на добре обосновани предложения, съобразени с българския контекст и потребности. Същевременно това е началото на още по-трудния процес на установяване и утвърждаване на една нова институция, която е изправена пред много предизвикателства, произтичащи от обективната социална, институционална и правна среда, от редица конституционно-правни ограничения и законодателни несъвършенства.

И ако установяването на националния омбудсман едва сега започва, то на местно равнище в страната вече е натрупан значителен, макар и не винаги еднозначен опит. От 1998 г. насам по инициатива и с активното участие на неправителствени организации в отделни общини се създават и в различни периоди от време действат своеобразни институции от типа на омбудсмана – местни граждански защитници, обществени посредници и т.н. След приемането на съответната, макар и оскъдна законодателна уредба през 2003 г., този процес получи ново ускорение. Неговото успешно бъдеще обаче зависи от това дали и доколко ще се развива като част от процеса на установяване на институцията на национално равнище. Отговорът на

<sup>1</sup> Rovira, A., Humanos, demasiado humanos, *Revista de las Cortes Generales* N 45, 1998. Авторът, господин Антонио Ровира, е професор по конституционно право в Магригския автономен университет и до юни 2000 г. е първи заместник на Народния защитник на Испания.

този въпрос предстои и той трябва да бъде даден от българската държава като се отчетат мненията и потребностите на българското общество, от една страна, и на европейските тенденции в развитието на гаранциите за правата и свободите, за разрешаване на конфликти и добро управление, от друга.

Това издание е осмата по ред самостоятелна публикация на Центъра за изследване на демокрацията, посветена на институцията омбудсман, от 2000 г. досега.

В предишните публикации на вниманието на българските политици и граждани беше предоставена информация и анализ на чуждия опит в сферата на законодателното регулиране и успешното функциониране на институцията омбудсман, предложения на концепция и законопроект за България и техни усъвършенствани варианти, инициативите и актовете на Съвета на Европа, отнасящи се до създаването в държавите-членки на омбудсман на национално, регионално и местно равнище, до сътрудничеството между омбудсманите на държавите-членки и между тях и Съвета на Европа, правната основа и дейността на Европейския омбудсман като механизъм за защита на човешките права в рамките на Европейския съюз, развиващата се практика на създаване и действие на институции от типа на омбудсмана в рамките на отделни общини в България.

Настоящата публикация има характер на наръчник, който запознава българските граждани и представителите на органите на държавната власт и местното самоуправление с наскоро приетото законодателство и дава обобщен преглед на процеса на установяването и развитието на институцията омбудсман в България на местно и национално равнище (1998-2005 г.). Той съдържа коментари и анализи по правната рамка, както и изчерпателна информация за избора на първия български омбудсман и дейността на местните обществени посредници преди и след законодателното им уреждане. Представено е развитието на обществените нагласи към институциите от типа на омбудсмана. Приложени са текстовете на *Закона за омбудсмана*, *Правилника за организацията и дейността на омбудсмана*, извлечение от *Закона за местното самоуправление и местната администрация*, както и материали от и за дейността на обществените посредници.

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.

Наръчникът цели да подпомогне процеса на установяване и утвърждаване на институцията омбудсман в България, да улесни лицата, които ще търсят защита на своите права пред омбудсмана и обществените

---

посредници, да допринесе за усъвършенстване на правната рамка за дейността на омбудсмана, включително да му бъде придаден конституционен ранг с произтичащите от това положителни последици, както и да бъде подпомогнато сътрудничеството между местните обществени посредници и между тях и националния омбудсман.

## УСТАНОВЯВАНЕ НА НАЦИОНАЛНИЯ ОМБУДСМАН

### 1. Законодателен процес

От началото на прехода към демокрация в България започва постепенно утвърждаване на правовата държавност и автономно, активно гражданско общество като неин фундамент. Този процес обаче не гарантира автоматично и достатъчно ефективно ненакърнимостта на правата на човека, поради което неизбежно се налага търсенето и въвеждането на нови механизми – правни, институционни и регулационни. Проблемът се състои не само в осигуряването на автономна от държавата частна сфера, а в много по-голяма степен и в осигуряването на средства за противодействие срещу всяка държавна намеса, която накърнява автономността на личността или обществото, за възстановяване на накърнени права и свободи и за създаване на атмосфера за тяхното зачитане. В условията на неукрепналата българска демокрация този проблем не може да бъде решаван успешно само посредством съществуващите гаранции и механизми на защита. Въвеждането на институции от типа на омбудсмана на национално и местно равнище е допълнителна гаранция срещу административен произвол и за свободно упражняване на човешките права.

За пръв път въвеждането на институцията омбудсман се постави на дискусия в самото начало на демократичните промени в България – при разработването на новата *Конституция*, приета през 1991 г. В два от общо 15-те представени конституционни проекта се предвиждаше установяване на национален омбудсман като конституционен орган. Тези идеи не получиха развитие и подкрепа поради липсата на традиция и достатъчно познаване на съществуващите практики. Подобна институция нямаше традиция в системата на държавно управление на страната. Тя беше непозната за широката публика и дори за голяма част от юристите. Освен това, *Конституцията* включи различни видове контрол върху администрацията – политически, парламентарен, вътрешен в системата на изпълнителната власт, съдебен за законността на административните актове и пр., като ограничи предишната практика на доминиране на изпълнителната власт и всевластие на държавната администрация. Така се създаде впечатлението, че правата и свободите на гражданите в отношенията им с администрацията са достатъчно ефективно защитени и не е необходимо въвеждането на допълнителен механизъм за наблюдение и контрол върху работата на администрацията.

Впоследствие инициативата за създаване на институция, която да контролира и наблюдава администрацията (омбудсман или граждански/обществен защитник), беше подета в началото на 1998 г. от Центъра за изследване на демокрацията. Създадена бе работна група, която след анализ на съществуващата законодателна уредба и на опита от действието

на институцията в редица класически и нови демокрации разработи концепция и законопроект за България. В работата по изготвянето на концепцията и законопроекта участваха специалисти по конституционно право, практикуващи юристи, представители на държавни институции и общини, медии и неправителствени организации. Първоначалната идея, основните принципи и положения за възможното бъдещо правно регулиране на институция от типа на омбудсмана в България, отговаряща на текущите нужди, обществените нагласи и политическите и конституционни условия в страната, бяха отразени в подготовения през 1998 г. доклад *“Възможности за установяване на институцията омбудсман в България”*. Препоръките в доклада бяха включени в *Плана за действие срещу корупцията в България*, основен документ на антикорупционната инициатива *Коалиция 2000* ([www.anticorruption.bg](http://www.anticorruption.bg)). На основата на подробна концепция за въвеждането на институцията омбудсман бе разработен *Законопроект за народния защитник*, предвиждащ създаването на институция омбудсман, която съчетава характеристиките на класическия модел на омбудсман от скандинавски тип, вариантите, прилагани в други европейски страни, и виждания за възможните специфики на институцията в българските условия. В резултат на опита на неправителствени инициативи за установяване на местни посредници и граждански наблюдатели в отделни общини на страната към първоначалния вариант на законопроекта беше разработена нова част, регламентираща институцията *местен граждански посредник*.

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

Междувременно експертите на Центъра за изследване на демокрацията продължиха работата си по усъвършенстване на законопроекта. Полезни мнения, коментари и препоръки бяха предоставени на работната група от парламентарните омбудсмани на Швеция Клаес Еклунд и Керстин Андре, проф. Антонио Ровира, тогава първи заместник на народния защитник на Испания, гръцкия национален омбудсман проф. Никифорос Диамандурос (от 1 април 2003 г. – Европейски омбудсман), федералните омбудсмани на Белгия д-р Херман Вутс и Пиер-Ив Монет и други. Повечето от отправените бележки бяха взети предвид и отразени в последния вариант на *Законопроекта за гражданския защитник и местните граждански посредници*, който беше изпратен до председателя на 39-то Народно събрание и до Комисията по правата

на човека и вероизповеданията и беше широко представен за обсъждане на форуми на местно, национално и международно равнище, но не беше внесен за разглеждане в парламента.

В 39-то Народно събрание бяха внесени три законопроекта, уреждащи тази материя. Законопроектът, внесен от Екатерина Михайлова и група народни представители от Обединените демократични сили, съдържаше основни текстове, предвидени в изготвения от Центъра законопроект, а този, внесен от народния представител Любен Корнезов от Коалиция за България – редица сходни законодателни решения по някои от основните въпроси в уредбата на институцията. Третият законопроект беше внесен в началото на 2002 г. от Емил Кошлуков, по това време от парламентарната група на Националното движение Симеон II. Трите законопроекта бяха приети на първо четене на 5 юни 2002 г. и Комисията по правата на човека и вероизповеданията, определена за водеща по законопроекта, изготви обобщен вариант, внесен за гласуване на второ четене. С малки изменения той бе приет на 8 май 2003 г. и влезе в сила на 1 януари 2004 г. (*Приложение I*).

Приемането на Закона за омбудсмана е отговор, макар и закъснял, на необходимостта от нов механизъм, който не дублира функциите на съществуващите в страната правозащитни, контролни и правоохранителни механизми, а може да действа паралелно с тях, да допълва тяхната дейност, да инициира пряко или индиректно тяхната намеса, а в определени случаи – и да бъде тяхна алтернатива. При сравнение с процеса на утвърждаването и функционирането на институцията омбудсман в Европа, в т.ч. и в почти всички постсоциалистически страни, неизбежно се налага заключението за силното изоставане на нашата страна. Не става дума за наложително подражание, нито за задължително следване на някакъв чужд модел, който противоречи на специфичните национални условия. Проблемът е, че в страната ни са налице всички обективни основания, които изискват ефективна защита на човешките права, а на практика не са възприети допълнителни, доказано ефикасни решения. Именно в тази сфера – на гаранциите за правата и свободите на гражданите – се очертава най-голямото разминаване между нормативни решения и реалност. При всички конституционни и законови възможности, недостатъчно ефективната правна защита на гражданите, включително в отношенията им с администрацията, е едно от най-сериозните основания за връщане към идеята за въвеждане на институцията омбудсман.

Друго сериозно основание се съдържа в мащабите на корупцията. Събираната вече няколко години информация, проучванията и анализите на корупционните практики в България по линия на неправителствената инициатива *Коалиция 2000*, както и ежегодните ѝ доклади за оценка на корупцията, наред с другото, обосновават заключението, че българските граждани възприемат корупцията като един от най-сериозните проблеми на прехода. Тя се нарежда на четвърто място по важност след безработицата,

ниските доходи и бедността. Не са достатъчни или не действат ефективно механизмите за ограничаване на корупцията в държавната администрация. Тъй като компетентността на държавната администрация е в най-непосредствена връзка с правата на гражданите, именно тук се очерта дефицитът на контролни механизми и се стигна до печалната равностойност, че България дълго време беше една от малкото европейски страни без институция от типа на омбудсмана.

Недостатъчно ефективно действие на съдебната власт при осъществяване на нейната първостепенна задача – защита на правата на гражданите, също изигра значителна роля при осъзнаване на необходимостта от въвеждане на институцията на омбудсмана, още повече, че според практиката дори и на най-развитите правови държави, съдебната защита не може да изчерпи механизмите за гарантиране на човешките права.

Трябва да се отбележи, че проучването на чуждия опит и изготвянето на първия законопроект за установяване на институция от типа на омбудсмана на национално и местно равнище бяха резултат на дългогодишните усилия на Центъра за изследване на демокрацията в сътрудничество с други неправителствени организации, датиращи от началото на 1998 г. Този факт е показателен за възможностите на гражданското общество да обоснове и наложи усъвършенстване на механизмите за контрол по спазване на човешките права, т.е. да мобилизира своята самозащита.

С приемането на *Закона за омбудсмана* приключи един продължителен период на проучвателна работа на съществуващите модели и практики в европейските държави и на дългогодишни, заслужаващи признание, усилия на гражданското общество в партньорство с отделни представители на държавни институции и академични кръгове за популяризиране на предимствата на институциите от типа на омбудсмана и формулиране на добре обосновани предложения, съобразени с българския контекст и потребности. Същевременно беше поставено началото на още по-трудния процес на установяване и утвърждаване на една нова институция, която е изправена пред много предизвикателства, произтичащи от обективната социална, институционална и правна среда на прехода, от конституционно-правните ограничения и законодателните несъвършенства.

## 2. Коментар по Закона за омбудсмана<sup>2</sup>

Основната цел и предназначение на институцията омбудсман е да подпомага и гарантира изграждането на подходяща среда за зачитане на гражданските права и свободи, както и за създаването на условия за по-голяма прозрачност и отчетност в дейността на администрацията, без да дублира функциите на съществуващите в страната правозащитни, контролни и правоохранителни механизми.

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

Приетият закон не отговаря в достатъчна степен на международните и европейските стандарти за тази институция и поради това неговите цели едва ли ще бъдат осъществени в необходимия обем. Законодателят не успя да се възползва от много от полезните предложения за законодателни решения, които биха предоставили реална възможност омбудсманът да съдейства ефективно за упражняването на човешките права и свободи в страната и да допринесе за по-голяма прозрачност и отчетност на администрацията.

Основните пропуски и недостатъци на закона, които следва да бъдат преодоляни, могат да се обединят в следните няколко групи:

**На първо място**, възприетият подход по отношение на кръга на лицата, които могат да се обръщат към омбудсмана с жалби и сигнали за нарушения на права и свободи, е твърде ограничен. Необосновано беше отхвърлено **предложението към него да могат да се обръщат не само физически, но и юридически лица и неформални организации**. Подобна възможност би осъществила принципа на равнопоставеност на всички лица, включително и юридическите лица и неперсонифицираните образувания, чиито права твърде често се нарушават от публичната администрация. Липсата на възможност те да сезират омбудсмана е неприемлива. Приетото решение значително стеснява сферата на дейност на омбудсмана и това с течение на времето може да доведе до нежелателно намаляване на ефективността на институцията, което да повлияе отрицателно на авторитета ѝ.

---

<sup>2</sup> Коментарът е подготвен от работна група към Центъра за изследване на демокрацията.

Напротив, за повечето по-нови институции в европейски и световен мащаб все повече се утвърждава тенденцията за разширяване на кръга от лица, които имат право да сезират омбудсмана, като той обхваща най-общо гражданите и техните организации. Подобни са законодателните решения в Испания, Полша, Словакия, Белгия, Дания, Словения и др. Приетият през 2003 г. нов Закон за омбудсмана в Гърция предвижда към омбудсмана да могат да се обръщат освен физически и юридически лица, също така и неформални сдружения на граждани<sup>3</sup>.

**На второ място,** законът не определя ясно **кръга държавни органи, спрямо които омбудсманът може да осъществява наблюдение и проверки.** Твърде широката формулировка “държавни и общински органи” не изключва изрично органите, спрямо чиито актове и действия омбудсманът по силата на своя замисъл не може да осъществява наблюдение и контрол, например по отношение на Народното събрание, президента, Висшия съдебен съвет и Конституционния съд, както и на дейностите, свързани с осъществяването на съдебната власт, националната сигурност и външната политика на страната. Неяснота внася и непрецизната употреба на понятието “общински органи”, което не е легално дефинирано в законодателството.

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

- Независимо от наименованието, което носи – омбудсман, парламентарен пълномощник, комисар за граждански права, народен адвокат, народен/граждански защитник, посредник и т.н., това е винаги личностна институция. За България, в етапа на създаване и утвърждаване на институцията, би било подходящо това да е лице, което отговаря на определени задължителни изисквания – българско гражданство, пълна политическа необвързаност, високи професионални постижения, навършена определена възраст и съответна горна възрастова граница, висше образование в областта на хуманитарните науки, несъвместимост с изпълнението на каквато и да е държавна служба или обществена функция през времетраенето на мандата. Желателно е това да е лице, което разполага с доверието на широки обществени кръгове и има качества, които ще му позволят да спечели и да разширява това доверие – висок граждански морал, ангажираност с идеите на хуманизма, демокрацията и справедливостта.

Голяма част от тези изисквания не са предвидени в закона (чл. 9), макар и да присъстват като предложения в някои от законопроектите.

<sup>3</sup> В последните дни на 39-то Народно събрание бяха внесени три законопроекта от депутати от различни парламентарни групи, които предлагаха някои частични изменения на *Закона за омбудсмана*, включително въвеждане правото на юридически лица да се обръщат към омбудсмана. Нито един от тях обаче не бе гласуван от парламента.

Не бе предвидена горна възрастова граница, а долната е неоправдано ниска (приравнена на тази за избор на народен представител – 21 години); не се изискват дори познания в областта на правото. Пренебрегнато бе изискването омбудсманът да има познания в областта на националното, международното и европейското право, което е наложително с оглед характера на дейността му. По този начин не се създават достатъчно гаранции, че омбудсманът ще притежава необходимите опит и познания, за да упражнява ефикасно правомощията си.

- Не са достатъчно прецизно регламентирани случаите на **несъвместимост** (чл. 14 и чл. 18, ал.3), като не е изключена изрично възможността омбудсманът да получава възнаграждение срещу труд за друга дейност освен преподавателска и публикации. Създава се възможност за потенциален конфликт на интереси, което би повлияло негативно върху авторитета на институцията.
- По своето същество изборът на омбудсмана и неговия заместник с обикновено мнозинство се основава на много ограничен брой депутати и се поставя в силна **зависимост от волята на мнозинството** в парламента. Наред с това, във връзка с издигането на кандидатури за омбудсман и реда за провеждането на избора (чл. 10), е предвидено предложенията да се правят от народните представители и парламентарните групи. Предвиждането на изрична възможност парламентарните групи самостоятелно да издигат кандидатури, на практика означава издигане на **партийни кандидати** и прави много по-вероятна възможността да бъде прието предложението на парламентарната група с мнозинство в парламента. Така нормата на чл. 10 на практика превръща разпоредбата на чл. 14 от закона, регулираща несъвместимостта на изпълняването на функциите на омбудсман с членство в политическа партия, както и принципа на необвързаност на омбудсмана, предвиден в чл. 3 от закона, в писани норми без реално практическо значение.

Постигането на независимост на омбудсмана от политическата воля на мнозинството от народните представители в рамките на съществуващия конституционен модел, налага търсенето на корективи още при издигането на кандидатурите. В законопроекта, изготвен от експерти на Центъра за изследване на демокрацията, се предвиждаше предложение за избор на омбудсман да имат право да правят президентът, Висшият съдебен съвет, председателят на Конституционния съд, както и определен брой пълнолетни български граждани, с цел да се осигури по-голяма отговорност при поставяне на кандидатурите. Сходни решения се предлагаха и в законопроектите, внесени от Екатерина Михайлова и група народни представители, както и от Любен Корнезов. По този начин би се смекчило политизирането на парламентарния дебат и на самия избор и биха се създали условия за издигане на конкурентноспособни кандидатури.

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

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

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

Основанията за предсрочно прекратяване – “несправяне със задълженията си и при нарушаване на Конституцията и законите на страната и общоприетите морални правила за поведение в обществото” (чл. 15, ал. 1, т. 4) са твърде широки и не почиват на ясни и обективни критерии. Така формулирани и при възприетия модел, те биха дали възможност на едно относително малко мнозинство в парламента да преценява законността и съответствието на поведението на омбудсмана с общоприетите морални правила в обществото. Това създава възможност неудобният на мнозинството омбудсман да бъде отстранен по субективни критерии, чиято преценка също би могла да бъде силно мотивирана от политическите пристрастия на мнозинството в парламента.

Преценката на представителния орган, който е избрал омбудсмана, може да обхваща само въпросите дали той изпълнява или не задълженията, които са му възложени със закона, а не да прави преценка за законосъобразността или моралността на неговото поведение. Препоръчително е също инициативата за предсрочно прекратяване на правомощията на омбудсмана да се предостави на същия по-широк кръг лица и органи (извън парламента), които имат право да правят предложение за избор, съгласно описаните по-горе предложения.

- Законът не урежда **процедурата, когато нито един от кандидатите не е избран на второ гласуване** (чл. 10, ал. 3), т.е. той не предвижда балотаж, което означава, че се налага нов избор, който може да се отложи неограничено във времето.

**На четвърто място,** някои правомощия на омбудсмана са спорни, а процедурата по приемане и разглеждане на жалби и сигнали не е достатъчно пълно уредена.

- В окончателния текст на закона възможността омбудсманът да налага административни наказания (предвидена в първоначалния вариант на законопроекта, внесен от Емил Кошлуков и група народни представители) бе заменена с **възможността той да определи длъжностно лице, което да съставя актове за установяване на административни нарушения** (чл. 32) и да ги изпраща на съответния районен съд. Макар тази законова възможност да цели повишаване на ефективността и авторитета на институцията, тя противоречи на принципа за налагане на административни наказания, от една страна, и косвено – на невластническата природа на институцията омбудсман, от друга. Правомощията на омбудсмана до голяма степен се предопределят от ситуирането му извън системата на органите на държавна власт и невъзможността му поради тази причина да разполага с властнически средства за въздействие и принуда.
- Процедурата по разглеждане на жалбите е уредена непълно. Не е предвидено задължение за омбудсмана да отговаря в определен срок на подателя дали приема или не жалбата или сигнала. Същевременно предвиденият срок за проверка и отговор по жалбата е твърде кратък – един месец, а само при по-сложни случаи – до три месеца.
- Не са уредени правомощията на омбудсмана по отношение на непроизнасянето на администрацията в законовите срокове (т.нар. мълчалив отказ), което е съществен проблем в отношенията на частните лица с администрацията. Съществуващата правна възможност за обжалване на мълчаливия отказ пред съда не е достатъчна да обезпечи зачитането на правата на гражданите, тъй като съдебната процедура по обжалване е бавна и скъпа и голям брой лица са принудени да се примиряват с незачитането на правата им.

Възможността омбудсманът да препоръчва на административния орган да се произнесе изрично по отправено искане към администрацията би стимулирало зачитането на гражданските права и свободи. Такава възможност беше предвидена в някои от проектите, но не беше приета в закона.

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

- В закона само се споменава, че омбудсманът има своя администрация, но въпросът за **административната служба**, която следва да го подпомага, изобщо не е уреден и не е ясно доколко е приемливо това да става само от омбудсмана в правилника за организацията и дейността му.
- Законодателят предвижда дейността на омбудсмана и неговата администрация да се финансира от държавния бюджет и/или други публични източници и го определя като първостепенен разпоредител с бюджетни кредити (чл. 7). Не бе прието предложението разходите във връзка с дейността на омбудсмана да се определят в отделен раздел на държавния бюджет, т.е. въпросът да се реши по начин, сходен със самостоятелността на бюджета на съдебната власт, като гаранция за по-голяма независимост.
- Предвижда се омбудсманът да получава месечно възнаграждение, равно на три средномесечни заплати на наетите лица по трудово и служебно правоотношение в общественения сектор, съобразно данни на Националния статистически институт (чл. 18, ал. 1). Отхвърлено беше предложението възнаграждението на омбудсмана да е равно на това на конституционен съдия. **Проблемът за възнаграждението на омбудсмана** засяга не само неговия авторитет, но и неговата независимост, тъй като пред омбудсманите обикновено се поставят редица ограничения за придобиване на доходи (каквито поставя и българският закон в чл. 18, ал. 3, който предвижда, че омбудсманът и заместник-омбудсманът не могат да получават друго възнаграждение по трудово или служебно правоотношение). В страните, в които са въведени институции от типа на парламентарните омбудсмани, тези институции са поставени наред с най-авторитетните представители на държавата и отделните власти като председателите на парламентите, конституционни или върховни съдии, президенти и т.н.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> В Албания омбудсманът получава възнаграждение, равно на възнаграждението на председателя на Върховния съд, и се ползва с имунитета на съдия във Върховния съд. Статутът на федералните омбудсмани на Белгия е приравнен на този на членовете на Сметната палата, а правилата за определяне на възнаграждението на членовете на Сметната палата се прилагат и при определяне възнаграждението на омбудсманите. Статутът на адвоката на народа в Румъния е приравнен на министър. Нидерландският омбудсман има статут на член на Долната камара на парламента. Основното възнаграждение на унгарския омбудсман е равно на възнаграждението на министрите. Той получава и допълнително възнаграждение в размер на 80% от основното. В Словакия омбудсманът получава възнаграждение, равно на това на заместник-председателя на парламента, а в Португалия статутът и възнаграждението на омбудсмана са приравнени на тези на министър.

- Не са изяснени функциите на заместник-омбудсмана. На практика той няма собствени правомощия и може да действа единствено в случаите, когато омбудсманът му възложи някои от своите правомощия. При липса на такова възлагане, както и при неговото инцидентно или в много ограничен обем използване, не е ясен смисълът на съществуването на институцията заместник-омбудсман.

**На шесто място,** *Законът за омбудсмана* не предвижда възможности за установяването на институции от типа на омбудсмана на местно ниво.

Комисията по правата на човека и вероизповеданията след дълги дискусии и след изричното положително мнение на Комисията по местно самоуправление възприе възможността общинските съвети да вземат решения за установяване на такива институции при финансова възможност. На второ четене обаче това предложение не беше прието. По този начин народните представители отказаха да регулират вече възникналите обществени отношения и практики в редица общини, в които успешно действат подобни институции на основата на споразумения между съответните общински съвети и гражданското общество. Едва по-късно бяха приети изменения на *Закона за местното самоуправление и местната администрация*, които регламентираха законодателно институцията на местния обществен посредник (омбудсман), но този подход на уреждане на двете разновидности на институцията в два отделни закона наруши връзката между тях и твърде много затрудни тяхното взаимодействие и сътрудничество.

**Преодоляването на повечето от посочените недостатъци би се осъществило най-добре с приемането на съответни поправки в Конституцията и закона, които биха позволили да се разгърне в достатъчна степен уредбата на омбудсмана, като се отчетат европейския и световен опит, да се постигне необходимата степен на ефективност, независимост и авторитет и да се отговори в най-голяма степен на очакванията и изискванията на гражданското общество у нас.** Измененията на *Конституцията*, приети през септември 2003 г. и февруари 2005 г., обаче, бяха ограничени само до въпроси, пряко свързани с изискванията на преговорния процес и бъдещето членство на България в Европейския съюз и не включиха конституционализирането на институцията омбудсман.

С оглед укрепване на институцията омбудсман и подобряване на правната рамка, експертната група на Центъра за изследване на демокрацията подготви *Законопроект за изменение и допълнение на Конституцията на Република България*. Конституционното закрепване на институцията ще гарантира значително по-голям авторитет, стабилност и независимост на институцията, които я превръщат в ефикасен механизъм за защита на човешките права и противодействие на корупцията и пречатстват нейното въвличане в конюнктурни политически игри.

Сред най-важните конституционни промени, които предлага законопроектът, за да се гарантира изборът на независим омбудсман и успехът на неговата работа, са следните:

- формулиране на по-строги критерии за избор на омбудсман и прецизиране на случаите на несъвместимост;
- въвеждане на квалифицирано мнозинство за избор и отзоваване на омбудсмана;
- разширяване на правомощията му чрез възможност да сезира Конституционния съд и право на законодателна инициатива по въпроси, свързани с правата на човека;
- регламентиране на възможността за избор на местни обществени посредници, които работят в сътрудничество и с подкрепата на националния омбудсман.

*ПРОЕКТ!*

## **ЗАКОН ЗА ИЗМЕНЕНИЕ И ДОПЪЛНЕНИЕ НА КОНСТИТУЦИЯТА НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

§ 1. Създава се глава 8а "Омбудсман"\* със следния текст:

"Глава осма „а"

### **ОМБУДСМАН**

Чл. 152а. (1) Омбудсманът гарантира зачитането на правата и свободите на гражданите и правата на юридическите лица и неформалните организации, като предлага вземането на мерки за преустановяване на нахърняването на права, за възстановяване на причинените щети и за създаване на условия за безпрепятствено и ефикасно осъществяване на правата и свободите.

(2) Всички български и чужди граждани и лица без гражданство, всички юридически лица и неформални организации, осъществяващи дейност на територията на Република България, могат да сезират омбудсмана в посочените от закона случаи. Той може да действа и по своя инициатива.

(3) За дейността си омбудсманът представя годишен доклад пред Народното събрание.

(4) При осъществяване на дейността си омбудсманът се подчинява само на Конституцията, законите, международните договори и споразумения, които са в сила за Република България и се ръководи от собствената си съвест и морал.

(5) Омбудсманът се ползва с имунитета на народен представител.

(6) Омбудсманът има самостоятелен бюджет.

Чл. 152б. (1) Омбудсманът се избира от Народното събрание за срок от 5 (пет) години с мнозинство две трети (*вариант*: повече от половината) от всички народни представители.

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

(3) Едно лице може да бъде избрано за омбудсман не повече от два пъти.

(4) През време на мандата си омбудсманът не може да заема държавна служба, не може да получава възнаграждения срещу труд освен от преподавателска дейност и научни публикации, нито да изпълнява друга обществена функция. Той не може да членува в политическа партия или синдикална организация.

Чл. 152в. (1) Омбудсманът се освобождава от длъжност поради:

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

(2) Решението за отзоваване на омбудсмана поради несправяне със задълженията му се приема с мнозинство две трети (*вариант*: повече от половината) от всички народни представители.

Чл. 152г. (1) Общинските съвети могат да избират обществени посредници, които съдействат за спазване на правата на гражданите, юридическите лица и неформалните организации пред органите на местното самоуправление и местната администрация.

(2) Разходите във връзка с дейността на обществения посредник се осигуряват от общинския бюджет и/или бюджета на омбудсмана.

(3) Местните обществени посредници работят в сътрудничество и под методическо ръководство на омбудсмана.

Чл. 152г. Организацията, правомощията и редът за дейност на омбудсмана и обществените посредници се уреждат със закон.”

§ 2. В чл. 84 т. 8. се изменя така: “... избира и освобождава омбудсмана, ръководителите на Българската народна банка и на други институции, определени със закон.”

§ 3. В чл. 87 се създава ал. 3:

“(3) Омбудсманът има право на законодателна инициатива по въпроси, свързани със защита на правата и свободите на гражданите.”

§ 4. В чл. 150 ал.1 след “Министерския съвет” се добавя думата “омбудсмана”.

*\* Като вариант би могло да се обсъди включването на предлаганите текстове в края на глава трета “Народно събрание” или след глава шеста - “Съдебна власт”, при съответна промяна в номерацията на членовете.*

### **3. Избор на националния омбудсман**

#### *3.1. Неуспешни опити за избор*

Макар че според закона изборът трябваше да се проведе до края на март 2004 г., процедурата по издигане на кандидатури и избор за омбудсман бе открита едва в края на април същата година.

Първият избор за първия български парламентарен омбудсман, проведен на 14 май 2004 г., се провали, тъй като нито един от кандидатите не успя да събере необходимия брой гласове (т.е. гласовете на повече от половината депутати, участвали в гласуването). Главната причина за неуспеха на избора бе невъзможността на парламентарно представените политически партии да се обединят около по-малко на брой, но достатъчно авторитетни и безспорни кандидатури. Парламентарните групи и народните представители не се опитаха да намерят консенсусна фигура в самото начало на процедурата и всяка от тях, а дори и някои по-малки групи депутати, номинира свой кандидат за омбудсман. В резултат на това бяха издигнати седем кандидатури.

Процедурата по номинирането бе непрозрачна, а номинираните кандидати не получиха възможност да представят платформите си пред широка публика. Този липса на публичност възпрепятства на практиката активното участие на гражданското общество в процеса. За представяне на възгледите си за ролята и дейността на институцията и приоритетите, които смятат да следват, номинираните разполагаха само с петминутни изказвания на пленарното заседание непосредствено преди гласуването.

В съответствие със закона проведеното гласуване беше тайно. В първия тур, проведен с участието на 198 (от общо 240) депутати, се получиха следните резултати:

- Проф. Петър-Емил Митев – социолог, бивш депутат от Българската социалистическа партия, номиниран от Националното движение Симеон II и Движението за права и свободи – 55 гласа;
- Анна Караиванова – адвокат, бивш депутат от Великото народно събрание и бивш прокурор, номинирана от Българската социалистическа партия – 40 гласа;
- Димитър Гочев – бивш съдия в Европейския съд по правата на човека в Страсбург и бивш съдия от Конституционния съд, номиниран от депутати от Национално движение Симеон II – 29 гласа;
- Проф. Александър Джеров – професор по право и бивш депутат от Съюза на демократичните сили, номиниран от Нарoden съюз – 28 гласа;

- Кирил Милчев – депутат от парламентарната група на Националното движение Симеон II, номиниран от депутати от Националното движение Симеон II – 14 гласа;
- Станислав Димитров – заместник-председател на Българската лига за правата на човека и бивш съдия от Конституционния съд, номиниран от депутати от Националното движение Симеон II и един независим депутат – 14 гласа;
- Емануил Георгиев – адвокат, номиниран от Обединените демократични сили – 12 гласа.

Тъй като нито един от кандидатите не можа да събере повече от половината гласове на гласувалите депутати, бе проведен втори тур, на който участваха двамата кандидати, получили най-голям брой гласове. Във второто гласуване взеха участие 187 депутати, но голяма част от тези, които на първия тур бяха подкрепили други кандидатури, бойкотираха втория, като подадоха недействителни гласове. Така се стигна до следните резултати:

- Проф. Петър-Емил Митев – 72 гласа;
- Анна Карауванова – 46 гласа;
- недействителни гласове (празни пликове, празни бюлетини или бюлетини с имената на двамата кандидати) – 69.

Според закона за избор на омбудсман на втори тур се изисква същото мнозинство (повече от половината гласували депутати). Големият брой невалидни бюлетини обаче направи постигането на подобно мнозинство на практика невъзможно. Така, въпреки че получи повече гласове от прекия си конкурент, проф. Петър-Емил Митев събра едва 38.5% от гласовете и не бе избран.

Вторият неуспешен избор се състоя на 8 октомври 2004 г. Бяха издигнати две кандидатури: отново на проф. Петър-Емил Митев, номиниран от Националното движение Симеон II и Движението за права и свободи и на проф. Александър Джеров, номиниран от Народен съюз.

В тайното гласуване участваха 206 народни представители, като 100 от тях гласуваха за проф. Петър-Емил Митев (48.5%), а 41 – за проф. Александър Джеров (19.9%). Както и при предишния избор, липсата на консенсус и броя на недействителните бюлетини отново оказаха влияние върху резултата и никой от кандидатите не събра необходимото мнозинство.

Резултатът от второто гласуване потвърди заключението, че предвиденото в закона обикновено мнозинство за избор на национален омбудсман не е сполучливо решение, тъй като не насърчава политическите партии да търсят консенсус, а да се стремят на всяка цена да предложат своя кандидатура.

Двата неуспешни опита за избор за първия омбудсман в България свидетелстваха за липсата на необходимата политическа воля за избиране на политически независим парламентарен омбудсман.

### *3.2. Изборът на първия български омбудсман*

На 13 април 2005 г. парламентът избра за първи омбудсман народния представител от Коалиция за България Гиньо Ганев. За разлика от предишните опити, при третия избор беше издигната само една кандидатура. В гласуването участваха 194 народни представители, от които 141, т.е. 72 %, подкрепиха Гиньо Ганев, 46 гласуваха против и имаше 7 недействителни бюлетини. На 20 април Народното събрание по предложение на новоизбрания омбудсман избра Метин Казак за заместник омбудсман.

Анализът на обстоятелствата, довели до избора на омбудсмана, при това с мнозинство, значително по-голямо от предвиденото в закона, обаче не свидетелства за наличието на истински широк консенсус по отношение на личностите на омбудсмана и заместник омбудсмана. Дълго отлаганият избор се състоя в края на мандата на Народното събрание и бе обвързан до голяма степен с непрозрачно договаряне между парламентарно представените партии за разпределение на свободните постове в редица ключови институции (Комисията за защита срещу дискриминацията, Сметната палата, Националния осигурителен институт и т.н.).

#### *Биографична справка на Гиньо Ганев, Омбудсман на Република България*

77-годишният Гиньо Ганев е юрист по образование. Завършил е Софийския университет „Св. Климент Охридски“ и повече от 20 години (1953 –1976) е работил като юрисконсулт и главен секретар в Министерството на енергетиката. В политиката влиза през 1976 г., като до 1990 г. последователно е член на бюрото, секретар, заместник-председател и председател на Националния съвет на Отечествения фронт. В периода 1986-1990 г. е член на Държавния съвет на Република България.

След началото на демократичните промени в края на 1989 г. става председател на Националния съвет на Отечествения съюз от 1990 г. От 1994 г. е председател на коалиция Патриотичен съюз.

Гиньо Ганев е бил народен представител в шест Народни събрания, в т.ч. три последователни парламента в периода 1976-1990 г., Великото Народно събрание (1990-1991 г.) и последните две легислатури (1997-2005 г.), където беше член на парламентарните групи, доминирани от Българската социалистическа партия.

#### 4. Организация на работата на националния омбудсман

Добрата организация на работата и приемането на подходяща организационна структура на службата на омбудсмана е едно от най-важните условия за успешната работа на институцията. Още с встъпването си в длъжност, новоизбраният омбудсман започна в активно сътрудничество с експертите на Центъра за изследване на демокрацията работа по подготовката на *Правилника за организацията и дейността на омбудсмана*.

Правилникът беше приет с решение на Народното събрание на 18 май 2005 г. и обнародван в Държавен вестник на 31 май същата година (*Приложение II*).

Той урежда организацията и дейността на омбудсмана и неговата администрация и реда за приемане и разглеждане на жалби и сигнали, за извършване на проверка по инициатива на омбудсмана, за посредничество и за отправяне на предложения и препоръки. Регламентирани са основните принципи, от които следва да се ръководи омбудсманът в своята дейност – безпристрастност и независимост, утвърждаване на правовата държава и справедливостта, преценка по вътрешно убеждение спазени ли са изискванията за добро управление. Закрепени са и принципите на публичност и защита на личните данни в работата на омбудсмана.

В правилника изчерпателно са уредени правомощията на омбудсмана:

- да разглежда жалби и сигнали срещу държавните и общинските органи и техните администрации и срещу лица, на които е възложено осъществяването на публична функция или предоставянето на обществени услуги, когато при извършването от тях административни действия се накърняват права и свободи или не се създават необходимите условия за зачитането им;
- да прави проверки по постъпили жалби и сигнали;
- да предприема действия по своя инициатива, когато констатира, че неговата намеса е необходима с оглед зачитането на правата и свободите;
- да прави предложения и препоръки до държавните и общинските органи и техните администрации и до лица, на които е възложено осъществяването на публична функция или предоставянето на обществени услуги за зачитане на правата и свободите, за отстраняване на последиците от накърняването на определени права и свободи, както и за отстраняване на причините, довели до това;
- да предлага на органите по чл. 150, ал. 1 от Конституцията да сезират Конституционния съд, ако прецени, че се налага тълкуване на Конституцията или обявяване на противоконституционност на закон;

- да посредничи между държавните и общинските органи и техните администрации и лицата, на които е възложено осъществяването на публична функция или предоставянето на обществени услуги, от една страна и засегнатите лица, от друга страна, за преодоляване на допуснатите нарушения и примирява позициите им; да изисква от тях информация във връзка с разглежданите случаи; да проверява, включително на място, дейността им и да присъства при обсъждане и вземане на решения;
- публично да изразява мнение по зачитането на правата и свободите, както и да поиска да бъде изслушан от Народното събрание;
- да уведомява прокуратурата за резултатите от своите проверки, когато има данни за извършено престъпление;
- да подготвя и внася годишен доклад в Народното събрание;
- да информира Народното събрание за отделни случаи на накръняване и незачитане на права и свободи и да подготвя доклади по тях;
- да издава бюлетин и да извършва и други действия във връзка със зачитането на правата и свободите.

В правилника изчерпателно са изброени институциите и дейностите, спрямо които омбудсманът не може да осъществява наблюдение и контрол – Народното събрание, президента, Конституционния съд, Висшия съдебен съвет и Сметната палата, осъществяването на съдебната власт от съда, прокуратурата и следствието и отношенията, свързани с националната сигурност и външната политика. С това бе коригиран и пропусъкът на законодателя в тази сфера.

Уредени са различните процедури, които ще прилага омбудсманът в работата си: по приемане и разглеждане на жалби и сигнали, посредничество, действия по собствена инициатива, и изготвяне на предложения и препоръки, както за подобряване на работата на администрацията, така и за законодателни промени. Предвидено е жалбите и сигналите, съдържащи данни за корупция, да се водят на специален отчет.

В правилника е уреден редът за работа на приемната на омбудсмана и най-общо са представени структурата и вътрешната организация на администрацията му. Предвидени са механизми за взаимодействие и сътрудничество между омбудсмана и организациите на гражданското общество, експертната общност и местните обществени посредници, вкл. чрез създаването на консултативни и регионални съвети.

Наред с подготовката на правилника, експертите на Центъра за изследване на демокрацията изготвиха предложение за организационна структура на администрацията на омбудсмана, което предстои да бъде разгледано от омбудсмана. Според предложението структурата ще включва две главни дирекции – изпълнителна и административна. Изпълнителната дирекция ще се състои от три отдела, които ще разглеждат случаи във връзка съответно с

основните права и свободи, с условията на живот и развитие и с работата на администрацията и предоставянето на административни и обществени услуги. Административната дирекция ще включва отделите: човешки ресурси, финансово-счетоводни въпроси, техническо и информационно осигуряване и комуникации и международни отношения (вкл. приемна, пресслужба, издателска дейност, библиотека). Доразвита е и уредбата на състава на консултативните и регионални съвети, за участие в които ще се канят и представители на работодателските организации, организации за защита на потребителите, експерти по основните направления на дейността във връзка с разглежданите случаи и др. След съответните обсъждания и консултации организационната структура следва да бъде одобрена от омбудсмана.

## МЕСТНИ ОБЩЕСТВЕНИ ПОСРЕДНИЦИ

### 1. Предистория

В периода 1999-2003 г. независимо от отсъствието на съответно законодателство, в редица общини на страната по различни проекти, подкрепени от *Коалиция 2000*, Центъра за изследване на демокрацията, Центъра за социални практики, фондация „Отворено общество“, посолството на САЩ в България, Европейския информационен център – гр. Велико Търново и други граждански организации, бяха установени експериментално институции от типа на омбудсмана.

- В периода 1999-2001 г. на територията на **район Младост в гр. София** по проект на Центъра за социални практики беше избран и успешно осъществяваше своята дейност обществен посредник (местен омбудсман).

#### ***Район “Младост” – София (1999-2001 г.)***

Съгласно проекта на Центъра за социални практики местният обществен посредник в район “Младост” – София има задачата да примирява позициите на жалващия се гражданин и административния апарат и да посредничи при решаването на споровете им. Общественият посредник разглежда жалби на граждани срещу прояви на лошо администриране от страна на администрацията. Той може да взема отношение по жалби, отнасящи се до неспазване на установени със закон срокове, проява на отношение, накърняващо достойнството на гражданите, подаване на невярна или недостатъчна информация за правата на гражданите и условията за извършване на административна услуга, злоупотреба с власт. От компетенциите на обществения посредник в район “Младост” са жалби, свързани с общинските жилищни и нежилищни имоти; регистрация на търговски обекти; сметоизвозване и чистота на улиците и др. Службата не разглежда жалби с давност над една година, такива, които вече са изпратени за решаване в съда, случаи, които се отнасят до частния живот на гражданите, трудовоправни и синдикални спорове.

#### ***Правила за работа на обществения посредник:***

- Равни възможности на гражданите да отстояват правата си, независимо от техния пол, раса, националност, етническа принадлежност, социален произход, възраст, материален статус, политически или религиозни вярвания.
- Проява на коректност към страните от жалбите, като ги уведомява за действията и намеренията си, изслушва и отчита съображенията им и им дава възможност да преразгледат собствените си позиции.
- Запазва дискретност за имената на лицата по разглежданите случаи и за други данни с конфиденциален характер.

*В работата си общественият посредник от район "Младост" имаше подкрепа от страна на кмета на общината, което осигури необходимия достъп до администрацията и информацията по отделните случаи. Кметът на общината вярва, че системата на омбудсмана значително ще облекчи работата по жалбите, което е от голямо значение за подобряване качеството на услугите в общината.*

(Из доклад на Центъра за социални практики)

- В общините **Разград, Лозница и Завет** в периода 1999-2001 г. Българското сдружение за честни избори и граждански права (БСЧИГП) – Клуб Разград въведе тази институция в две малки общини и в областния център, като се съобрази с няколко основни елемента – отношението на местната администрация и на общинския съвет; нагласата на гражданите да работят и да сътрудничат; какви граждански групи има в района и тяхната активност и желание да помагат на институцията. Това стана възможно благодарение на подкрепата съответно на програма MATRA/КАР на посолството на Кралство Нидерландия, фондация "Отворено общество" и посолството на САЩ. Бяха избрани местни омбудсмани, които в течение на една година (толкова беше продължителността на всеки проект), приемаха жалби и сигнали от граждани, предоставяха им консултации и информация (само за 2000 г. в Завет са разгледани повече от 160 сигнала, жалби и предложения). Непосредственият резултат от реализацията на тези проекти е изграденото по-високо доверие между гражданите и администрацията и възможността за обратна връзка като фактор за подобряването на работата на администрацията.
- В община **Велико Търново** от април 2002 до март 2003 г. по едногодишен проект, подкрепен от посолството на САЩ и с подкрепата на Европейския информационен център – гр. Велико Търново, беше установен специализиран омбудсман – антикорупционен посредник, чиято дейност беше насочена основно към противодействието на случаите на неспазване на закона, нанасяне щети на гражданите, злоупотреба с власт и корупционни прояви. Изготвени са формуляри за жалби, като е използван формулярът на Европейския омбудсман от неговата страница в Интернет. Около 90% от случаите са решени чрез медиация.
- Най-широк обществен отзвук получи дейността на обществения посредник за **Столична община**. Проектът "Столичен омбудсман" бе двегодишен (февруари 2002 – февруари 2004 г.) и се осъществи от Центъра за социални практики в партньорство със Столична община и с финансовата подкрепа на фондация "Отворено общество". Мандатът на обществения посредник, избран от Столичния общински съвет,

беше също двегодишен и изтече в края на февруари 2004 г. Според годишните доклади за 2002 и 2003 г. (*Приложение VI.1.*), столичният обществен посредник е разгледал общо 834 жалби – 381 за първата и 453 за втората година. Техният анализ показва, че се очертават две основни групи жалби. Първата група са случаи, при които се изисква помощ от обществения посредник в процеса на развитие на административната процедура по предоставяне на административна услуга или издаване на административен акт. По тях гражданите са получили консултация (писмена или устна) за реда и начина за упражняване на правата им и защитата на законните им интереси пред администрацията, предвидени в нормативната уредба. Другата група случаи са със сложна фактическа и правна страна и изискват задълбочено проучване и проверка, преглед на нормативната уредба и среща с длъжностни лица от общината. Гражданите много често търсят обществения посредник и за да получат информация за правомощията и дейността на различни общински и държавни структури, както и за операторите на обществени услуги – ВиК, топлофикация, дейността на топлоразпределителните фирми, транспорта, образованието и др.

Сътрудничеството между неправителствените организации, от една страна, и местните власти, от друга, закономерно доведе до начални стъпки към съвместно формулиране на необходимостта от институция от типа омбудсман на ниво община. Центърът за изследване на демокрацията установи плодотворно сътрудничество и с Националното сдружение на общините в Република България. Важна част от това сътрудничество бе проведеният през ноември 2002 г. семинар на тема *“Възможности за установяване на институции от типа омбудсман на местно ниво в България. Опит и перспективи”*, организиран от Центъра за изследване на демокрацията, фондация “Фридрих Еберт” и Националното сдружение на общините в Република България. Участниците в семинара приеха декларация в подкрепа на въвеждането на институцията омбудсман на местно (общинско) ниво в страната и призоваха за по-бързо законодателно регламентиране на институцията на ниво местна и централна власт.

В резултат на тези проекти нарасна интересът към институцията и убедеността в нейната полезност и необходимост. Това подпомогна процеса на нейното въвеждане в редица общини, особено след промените в *Закона за местното самоуправление и местната администрация* от 2003 г.

## 2. Правна рамка на институцията

### 2.1. Обща характеристика

На 18 юли 2003 г. 39-то Народно събрание прие *Закон за изменение и допълнение на Закона за местното самоуправление и местната администрация*, в сила от 27 октомври 2004 г. (*Приложение III*). Сред приетите промени беше законодателното уреждане на възможността за създаване на институции от типа омбудсман на местно равнище. Предвидена бе възможност за общинските съвети да избират с квалифицирано мнозинство (2/3 от всички общински съветници) обществен посредник, като приемат правилник за организацията и дейността му. Основното правомощие на обществения посредник е да съдейства за спазване правата и законните интереси на гражданите пред органите на местното самоуправление и местната администрация.

С измененията и допълненията в *Закона за местното самоуправление и местната администрация* се създадоха нормативни възможности, макар и оскъдни, за утвърждаване на действащите местни обществени посредници, както и предпоставки за бъдещото създаване на подобни институции.

Натискът на гражданското общество и установяването на трайно публично-частно партньорство, в т.ч. дългогодишните усилия на Центъра за изследване на демокрацията в сътрудничество с други неправителствени организации, с представители на държавни институции и на органите за местно самоуправление, вкл. и Националното сдружение на общините в Република България, допринесе в много голяма степен за постигането на този резултат.

### 2.2. Примерен правилник за организацията и дейността на общественя посредник

Всеки общински съвет приема подробен правилник за организацията и дейността на общественя посредник, което според досегашната практика обикновено предшества или съпътства избора на обществен посредник. Тъй като тези правилници могат понякога да се различават съществено един от друг, е необходимо да се унифицират различните практики и да се създадат единни стандарти за работата на обществените посредници. В това отношение заслужава *Примерният правилник за организацията и дейността на общественя посредник (Приложение V)*, подготвен през 2004 г. от работна група, координирана от Инициатива местно самоуправление на Американската агенция за международно развитие. Работната група включваше експерти на Центъра за изследване на демокрацията, *Коалиция 2000*, Фондация за реформа в местното самоуправление, Националното сдружение на общините в Република България, Национална асоциация „Правна

инициатива за местно самоуправление”, Инициатива отворено управление на Американската агенция за международно развитие, офиса на обществения посредник на Столична община и проект „Отворени врати за гражданите на гр. Разград”.

Примерният правилник беше представен на семинар *„Институцията омбудсман на национално и местно ниво: опитът на България в европейския контекст”*, проведен на 9 юли 2004 г. в Центъра за изследване на демокрацията с участието на заместник-председателя на Конгреса на местните и регионални власти на Съвета на Европа г-р Ханс Мартин Чуди, и е достъпен за всички, които проявяват интерес към темата.

Без да претендира за изчерпателност и задължителност, примерният правилник обхваща най-важните въпроси относно функционирането на обществения посредник. Той регламентира **общите положения** и **принципите** в дейността на обществения посредник, **изборът, заемането на длъжността и освобождаването му**, процедурата по **подаване на жалби и сигнали** до обществения посредник, **финансирането** и **отчетността** на институцията.

В глава първа **“Общи положения”** и втора **“Принципи”** на правилника са уредени общите положения на статуса, целите, предназначението и основните принципи в дейността на обществения посредник. Основната функция на институцията е да съдейства за спазване на правата и законните интереси на гражданите и техните организации пред органите на местното самоуправление и местната администрация. Общественият посредник се избира и освобождава от общинския съвет с предвиденото в *Закона за местното самоуправление и местната администрация* квалифицирано мнозинство от 2/3 от всички общински съветници.

**Глава трета** от правилника поставя изискванията общественият посредник да е български гражданин, с постоянен или настоящ адрес на територията на съответната община, който не е осъждан с влязла в сила присъда за умишлено престъпление от общ характер, със завършено висше образование – с минимална образователна степен бакалавър, пет години общ трудов стаж, с високи морални качества и привързаност към идеите на хуманизма и демокрацията. В правомощията на всеки общински съвет, обаче, е да модифицира критериите с оглед специфичните възможности и нужди на общината.

Установено е и изискване за несъвместимост с длъжност в държавната или общинската администрация, длъжност по управление в търговско дружество или юридическо лице с нестопанска цел и членство в политическа партия или синдикална организация, както и забрана общественият посредник да получава възнаграждение за труд по трудово, служебно или гражданско

правоотношение, да извършва търговска дейност, да извършва адвокатска дейност или да изпълнява друга обществена функция.

Подробно е регламентирана и примерна процедура по създаването на временна комисия за предварителен подбор на кандидатите и работата на комисията.

Предвиденият в примерния правилник мандат на обществения посредник е 3 (три) години с цел да не съвпада с мандата на общинския съвет.

Уредена е процедурата по освобождаването на местния обществен посредник, както и основанията за това, които включват: подаване на оставка пред общинския съвет; установяване на несъвместимост; фактическа невъзможност да изпълнява функциите си повече от три месеца; системно неизпълнение на задълженията си за повече от три месеца; груби нарушения на правилника; влизане в сила на присъда за умишлено престъпление от общ характер и смърт.

**Глава четвърта** урежда правомощията на обществения посредник и изчерпателно изброява случаите, които са извън компетентността му. Общественият посредник:

- приема и разглежда жалби и сигнали от граждани и юридически лица за нарушения на правата им от органите на местното самоуправление и местната администрация;
- прави проверки по постъпилите жалби и сигнали; отправя предложения и препоръки за възстановяване на нарушените права пред съответните органи;
- посредничи между органите на местно самоуправление и местната администрация и засегнатите лица за отстраняване на допуснати нарушения и прави предложения и препоръки за отстраняване на причините и условията, които създават предпоставки за нарушения на правата и свободите на гражданите.

Общественият посредник уведомява националния омбудсман, ако случаят е от неговата компетентност, органите на МВР или на прокуратурата, когато има данни за извършено престъпление от общ характер, и може да търси съдействие от средствата за масово осведомяване и от други държавни и граждански структури.

Общественият посредник не може да разглежда случаи, които са възникнали преди повече от две години преди датата, на която е бил сезиран, такива, които засягат въпроси от личния живот на гражданите, както и случаи, чието решаване не е в правомощията на органите на местната власт или които са били предмет на съдебен процес и по които има влязло в сила съдебно решение.

**Глава пета** регламентира кръга на лицата, които могат да сезират обществения посредник, реда и условията за подаване на жалби и сигнали и най-общо реда за тяхното разглеждане. Към обществения посредник могат да се обръщат както физически, така и юридически лица. Не се предвижда никаква специална форма и не се изискват задължителни реквизити на жалбите и сигналите. Допуска се те да са писмени или устни, да са подадени лично или чрез надлежно упълномощено лице. Единственото изискване е да съдържат информация за жалбоподателя, описание на нарушението, органа, администрацията или лицето, срещу което се подава жалбата или сигналът.

**Глава шеста** урежда детайли около финансирането на институцията и организацията на службата на обществения посредник. Той може да се финансира, освен от бюджета на общината, и от други източници, вкл. дарения. Единственото условие е те да не са анонимни и да не поставят в зависимост обществения посредник и общината.

**Глава седма**, посветена на отчетността, предвижда обществения посредник да представя шестмесечни анализи за постъпилите жалби и сигнали пред общинския съвет и кмета и годишен доклад за дейността си. Той може да изготвя и доклади по отделни случаи от практиката си. Те включват информация за постъпилите жалби и сигнали, резултати от приключилите проверки по постъпилите жалби и сигнали, информация за случаите, когато намесата е имала резултат, информация за случаите, когато намесата е останала без резултат и причините за това, информация за направените предложения и препоръки, както и дали са били взети предвид, становище за прилагането на средствата за защита на законните права и интереси на гражданите, предложения за подобряване на обществените услуги, предоставяни от общината и резюме.

Докладите и анализите са публични. Те се предоставят на разположение в приемната на обществения посредник и в общината и при възможност се публикуват на Интернет страницата на общината.

### *2.3. Необходимост от усъвършенстване на правната рамка*

Измененията в *Закона за местното самоуправление и местната администрация* позволиха да бъдат създадени първите местни обществени посредници, но с все по-широкото разпространение на институцията, ограничеността и недостатъците на съществуващата правна рамка станаха очевидни.

По-значимите слабости на законодателната рамка, които могат да имат отрицателни последици върху дейността на обществените посредници, са следните:

- Нито *Законът за омбудсмана*, нито *Законът за местното самоуправление и местната администрация* предвиждат разпоредби относно разпределянето на компетентност и възможното сътрудничество между националния омбудсман и местните обществени посредници. *Правилникът за организацията и дейността на омбудсмана* предвижда, че омбудсманът взаимодейства с местните обществени посредници (местни омбудсмани) и други сродни институции в България и им оказва методическа помощ. Необходимо обаче остава включването на подобна разпоредба и в законов акт;
- Няма правна норма, която да оправомощава националния омбудсман да възлага определени случаи на местните обществени посредници;
- Финансовата независимост на местните обществени посредници често е под въпрос. Разходите по дейността им се поемат само от общинските бюджети и, в някои случаи, от временни проекти, осъществявани от неправителствени организации. Така установяването и функционирането на местните обществени посредници зависи напълно от финансовото състояние на съответната община и от добрата воля на членовете на общинския съвет.

За усъвършенстване на законодателството са необходими поне следните промени:

- Разходите във връзка с дейността на местния обществен посредник да се осигуряват (поне отчасти) от бюджета на националния омбудсман. Този подход, който може да се осъществи чрез изменения и допълнения на *Закона за омбудсмана*, *Закона за местното самоуправление и местната администрация* и *Закона за устройството на държавния бюджет*, ще гарантира независимостта на местните обществени посредници.
- В *Закона за омбудсмана* да се включат разпоредби, които изрично да уредят взаимоотношенията между националния омбудсман и местните обществени посредници. Те следва да предвиждат възможност местните обществени посредници да работят в сътрудничество и под методическото ръководство на националния омбудсман и да позволяват парламентарния омбудсман да възлага на местните обществени посредници извършването на проверки и предприемането на мерки по разглеждани от него случаи.
- В дългосрочен план е необходима цялостна ревизия на законодателната рамка на националния омбудсман и местните обществени посредници, за да се постигне необходимата ефективност и независимост на тези институции в съответствие с установените европейски и международни стандарти.

### 3. Първоначален опит и проблеми при установяването на институцията обществен посредник

След влизането в сила на новите текстове в *Закона за местното самоуправление и местната администрация* на 27 октомври 2003 г., редица общински съвети се възползваха от предоставената им законова възможност да избират местни обществени посредници. Това вече е факт в няколко общини в страната. Обикновено процесът започва по инициатива на общинския съвет или по настояване на гражданското общество, като се обявява конкурс в регионалните медии и/или Интернет страницата на съответната община.

Общинският съвет приема критерии, на които следва да отговаря бъдещият обществен посредник, и определя документите, които се изискват за участие в конкурса. Създава се временна комисия за предварителен подбор на кандидатите за обществен посредник, която провежда събеседване с тях и предлага за гласуване на общинския съвет класираните на първо място или на първите две/три места кандидати. Общинският съвет гласува предложените кандидатури, обикновено с тайно гласуване. В случай, че предложеният кандидат/кандидати не успее да събере необходимото квалифицирано мнозинство, процедурата се повтаря пак след определен от *Правилника за организацията и дейността на обществения посредник* срок.

#### 3.1. Първи стъпки

- Първият обществен посредник след изменението на *Закона за местното самоуправление и местната администрация* беше избран на 27 януари 2004 г. в **община Каварна**. Ели Милева, бивш общински съветник, започна работа от 24 февруари 2004 г. с петгодишен мандат. На 26 март 2004 г. беше приет и *Правилник за организацията и дейността на обществения посредник на община Каварна*. Съгласно годишния доклад за дейността на обществения посредник в община Каварна за периода март - декември 2004 г. (*Приложение VI.5*) 148 души са потърсили помощта на обществения посредник, като най-често проблемите им са били свързани с устройство на територията, обществени поръчки и др.
- На 23 март 2004 г. на сесия на общинския съвет на **община Баните**, област Смолян, за обществен посредник беше избрана педагожката Зорка Карипова. Подготовката за създаването на институцията обществен посредник в община Баните бе осъществена в рамките на проект на сдружение Българска младежка легия "Стефан Стамболов" – Смолян, с подкрепата на *Коалиция 2000* и на Инициатива отворено управление на Американската агенция за международно развитие.

За финансиране на дейността на местния омбудсман беше учреден дарителски фонд, в който се набират средства по време на целия му мандат. Общината предостави офис и компютърна техника, необходими за неговата дейност. Правилникът за организацията и дейността на институцията и график за открити приемни за жителите на 26-те населени места на общината, бяха приети през месец май. В общините Баните и Рудозем беше проведена социологическа анкета на тема “Обществените услуги в моята община и ролята на обществения посредник (местния омбудсман)” с цел дефиниране на най-наболените въпроси в тези общини и насочване дейността на обществения посредник към тяхното решаване. Както е отбелязано в годишния отчет (*Приложение VI.3.*) след намесата на обществения посредник на община Баните бяха успешно разрешени проблеми, свързани със:

- водоснабдяването на с. Стърница;
- сформирането на комисии за допълнително определяне на имотни граници;
- ускоряването на процедурата по издаване на решение на Експертен съвет за промяна на предназначението и узаконяване на туристическия обект “Кючуковата къща” в с. Баните, чиито собственици чакаха решението в продължение на 6 месеца.

Беше отпечатана и разпространена в общината брошурата “Корупцията в публичната администрация. Регионални измерения и модел на противобойствие”.

- На 25 март 2004 г. бе приет *Правилникът за организацията и дейността на обществения посредник на община Ботевград*. На 30 март 2004 г. общинският съвет избра за обществен посредник на общината икономиста Васил Василев и гласува месечно възнаграждение на обществения посредник от бюджета на общината в размер от 100 лв. Създаването на институцията беше подпомогнато от сдружение “Бъдеще за всички” в рамките на негов едногодишен проект, осъществен с подкрепата на *Коалиция 2000* и на Инициатива отворено управление на Американската агенция за международно развитие. Сдружението предоставяше в рамките на проекта допълнително финансиране на институцията, което за съжаление не можа да бъде поето от общината след приключването на проекта. Съгласно отчета на обществения посредник на община Ботевград за периода 1 април – 14 октомври 2004 г. за шест месеца са разгледани около 40 жалби и сигнали (*Приложение VI.4.*). Макар и институцията да стана доста популярна сред жителите на общината, общественият посредник не можа да продължи дейността си поради липсата на достатъчно финансови средства.

- На заседанието си на 19 април 2005 г. общинският съвет на **община Попово** с 23 гласа избра за обществен посредник Росица Денева. Тя е адвокат по професия и досегашен общински съветник от Българско движение НИЕ.
- В **община Разград** местният клуб на Българското сдружение за честни избори и граждански права съвместно с общинския съвет в Разград реализира едногодишния проект "Отворени врати за гражданите на гр. Разград" (януари – декември 2004 г.), чиято цел беше институционализиране на обществен посредник в общината. Проектът се осъществи с подкрепата на Американската агенция за международно развитие и *Коалиция 2000*. На 9 март 2004 г. беше приет *Правилник за организацията на дейността на обществения посредник*. На 31 май 2004 г. за обществен посредник на община Разград за срока на проекта (т.е. до края на 2004 г.) беше избрана Иваничка Русева, бивш секретар на община Раковски. За този период на дейност (*Приложение VI.6*) са сключени споразумения с ръководителите на седемнайсет териториални подразделения на държавните институции и оператори на обществени услуги в община Разград, на които бе представено предложение за сключване на споразумение за партньорство и активно сътрудничество с обществения посредник. Сключено е и споразумение за партньорство между обществения посредник и районния съд – Разград, съгласно което общественият посредник можеше да приема жалби и сигнали по повод обслужването на гражданите на общината от служителите и магистратите от районния съд. В рамките на проекта беше издаден наръчник с основните документи на общинския съвет и общинската администрация, който представя основните права и задължения на гражданите и реда и организацията на административното обслужване на физически и юридически лица.
- На 9 септември 2004 г. за първи обществен посредник на **община Оряхово** беше избрана Райна Русолова.
- След приключването на проекта и изтичането на мандата на първия обществен посредник на **Столична община**, Столичният общински съвет прие през юли 2004 г. нов *Правилник за организацията и дейността на столичния обществен посредник* в съответствие с измененията в *Закона за местното самоуправление и местната администрация*. На 23 септември същата година общинските съветници избраха за нов столичен обществен посредник политолога Ангел Стефанов. За шест месеца след избирането му, приемната е посетена от над 650 граждани и представители на юридически лица, като по различни жалби и сигнали са заведени 183 преписки. Според шестмесечния анализ за дейността на столичния обществен посредник, (*Приложение VI.2*) най-често подадените жалби и сигнали се отнасят до проблеми, свързани

с жилищното настаняване, устройство на територията и незаконно строителство и административното обслужване.

- Институцията обществен посредник на **община Шумен** е създадена с решение на общинския съвет от 29 април 2004 г. Със същото решение е приет *Правилник за организацията и дейността на обществения посредник на територията на община Шумен*. На 30 септември 2004 г. за първи обществен посредник на община Шумен беше избран инж. Христо Христов, бивш кмет на общината. В периода от избирането му до средата на юни 2005 г. той е разгледал около 175 жалби и сигнала, като 83 от тях са били основателни. Сред най-често поставяните проблеми са тези, свързани с незаконното строителство и прилагането на *Закона за устройство на територията*.
- На 25 март 2005 г. общинският съвет на **община Лесичово**, област Пазарджик, откри процедура по избора на обществен посредник на община Лесичово, като избра временна работна комисия за предварителен подбор на кандидатите и прие *Правилник за организацията и дейността на обществения посредник*. На 29 април общинските съветници на община Лесичово избраха за първи обществен посредник на общината педагожката Мария Димитрова. Съставен е график за прием на обществения посредник във всички селища на общината и вече са разгледани първите пет жалби.

### 3.2. Предстоящо въвеждане на институцията

Редица други общини също подеха инициативата за въвеждане на институцията и са в различни етапи на осъществяването ѝ.

- Общинският съвет на **община Бургас** прие през 2004 г. *Правилник за организацията и дейността на обществения посредник на територията на Бургаска община*. През същата година бяха проведени и няколко опита за избор на обществен посредник, но никой от номинираните кандидати не можа да събере необходимото мнозинство. Общинският съвет отново обяви конкурс, който ще се проведе през есента на 2005 г.
- В **община Велинград** общинският съвет прие изменения и допълнения в *Правилника за организацията и дейността на общинския съвет, неговите комисии и взаимодействието му с общинската администрация*. Новите разпоредби регламентират правилата за работа на обществения посредник. С решение от 12 януари 2004 г. общинският съвет обяви конкурс за длъжността, като определи условията и комисията за провеждането му. На заседание на 16 април 2004 г. общинският съвет проведе тайно гласуване за първия класиран от комисията кандидат, който не събра 2/3 от гласовете на общинските съветници

(резултатът от гласуването бе 19 гласа “за” и 10 гласа “против” от общо 29 общински съветници).

- *Правилник за организацията и дейността на общественя посредник* беше приет от общинския съвет на **община Враца** на заседание през месец декември 2004 г. Създадена е временна комисия за подбор на кандидатурите на обществен посредник и предстои избор.
- Общинският съвет на **община Добрич** прие на 24 февруари 2004 г. *Правилник за организацията и дейността на общественя посредник*.
- В **община Пазарджик** инициативата за установяване на граждански посредник стартира в рамките на проект на Регионален фонд – ИГА, Пазарджик. *Правилникът за дейността на общественя посредник* е приет с решение на общинския съвет от 25 ноември 2004 г. След два неуспешни опита за избор на граждански посредник тринайсет неправителствени организации в Пазарджик предложиха на областния управител, председателя на общинския съвет и кмета да бъде подписано споразумение за граждански посредник да бъде определена Неделка Преждарова, която събра най-много гласове при последния неуспешен избор. На 11 май 2005 г. Коалиция „Гражданска активност срещу корупцията“ представи пред обществеността гражданския посредник на община Пазарджик. Дейността му е уредена в Правилника за статута, организацията и дейността на гражданския посредник в община Пазарджик, приет от Общото събрание на Коалиция „Гражданска активност срещу корупцията“. Гражданският посредник работи по процедура на работата по жалби, сигнали и въпроси до гражданския посредник (*Приложение VII*). През месец май беше сключено рамково споразумение между областния управител на Пазарджишка област Иван Димитров и областната администрация, общинския съвет, представляван от председателя му Тодор Попов, и общинската администрация, представлявана от кмета Иван Евстатиев от една страна и председателя на Координационния съвет на Коалиция „Гражданска активност срещу корупцията“. Споразумението регламентира съвместната дейност на страните за утвърждаване дейността на гражданския посредник в община Пазарджик с цел по-пълноценно решаване проблемите на гражданите чрез подобряване на обществените услуги.
- На 26 май 2005 г. общинският съвет на **община Панагюрище** обсъди проекта за *Правилник на общественя посредник*. Инициативата за приемането на правилник и избор на местен обществен посредник се осъществява в рамките на проект на Регионален фонд – ИГА „Антикорупционна мрежа в област Пазарджик“.

- След приемането през април 2005 г. на *Правилник за организацията и дейността* и обявяването на конкурс, предстои избор на обществен посредник и в **община Силистра**.
- С решение от 25 март 2004 г. общинският съвет на **община Сливен** прие *Правилник за организацията и дейността на обществения посредник при община Сливен*, който беше изменен с решение от 25 ноември 2004 г. На 10 март 2005 г. се проведе конкурс за избор на обществен посредник, но никой от кандидатите не събра необходимото мнозинство. Предстои повторен избор.
- В община **Хаджигимово**, Гоцеделчевски регион, през 2004 г. беше изготвен и приет *Правилник за дейността на обществения посредник*. На сесия на общинския съвет бе взето решение да бъде избран обществен посредник на територията на община Хаджигимово и беше открита процедура за неговия избор, но засега успешен избор не е проведен.

### *3.3. Въвеждане на специализирани институции от типа на омбудсмана*

- В **община Ямбол** през 2003-2004 г. работи омбудсман, който защитава правата на гражданите в областта на здравеопазването. Юристът Илияна Димитрова работи в рамките на проект, осъществяван от Фондация "Индекс". Беше проведено обучение на журналисти и медици от града за това, какво представлява омбудсманът и каква ще е неговата роля в Ямбол. За информиране на медиите за дейността на посредника всяка седмица по кабелните телевизии се излъчваше десетминутно предаване. Омбудсманът подготви няколко доклада, в които обобщава и коментира постъпилите въпроси, сигнали, жалби и предложения на граждани.
- Със заповед на кмета на общината от 6 октомври 2004 г. е назначен омбудсман (обществен защитник) на хората с увреждания в **община Варна**. До избора Веселина Стоилова е била началник-сектор "Дневен център за рехабилитация и социална интеграция на хора със зрителни проблеми" в общината. Сред основните ѝ задачи е да се бори за осигуряване на достъпна среда за хората с увреждания, особено в обществените сгради.
- Първият академичен омбудсман на България проф. Добринка Темнискова осъществяваше дейността си по пилотен проект в **СУ "Св. Климент Охридски"** в периода 1 ноември 2004 г. – 28 февруари 2005 г., като главният акцент в дейността ѝ беше антикорупционната насоченост. За това време тя разгледа редица сигнали, жалби и оплаквания, предимно от студенти, свързани с учебната дейност на отделни преподаватели.

Първите стъпки по въвеждането на местни обществени посредници в съответствие с новите текстове в *Закона за местното самоуправление и местната администрация* досега се осъществяват най-често в тясно сътрудничество с Центъра за изследване на демокрацията и *Коалиция 2000*, които не само подпомагат методически гражданските организации и насърчават диалога между тях и местните власти, но предоставят и организационната рамка за “хоризонтална” обмяна на опит между местни омбудсмани с продължителна практика и техните начинаещи колеги. Може да се каже, че провежданите от края на 2003 г. досега поредица семинари, дискусии и срещи поставиха основите на бъдещото сътрудничество между обществените посредници и утвърдиха модела на взаимодействие на неправителствените организации, работещи за установяването на тази институция в социалната практика. Обнадеждаващо е, че новоизбраният национален омбудсман почти веднага след избора си обърна внимание на необходимостта от взаимодействие между националната институция и местните обществени посредници и изрази намерението си за активно сътрудничество с тях.

## ОБЩЕСТВЕНИТЕ НАГЛАСИ ЗА УСТАНОВЯВАНЕТО НА ИНСТИТУЦИЯТА ОМБУДСМАН В БЪЛГАРИЯ

В първоначалния период на установяване на институцията омбудсман на местно и национално равнище Центърът за изследване на демокрацията наблюдаваше развитието на обществените нагласи към този процес. През 2002 г. и 2003 г. бяха проведени три фокус групи: “Обществени нагласи към институциите от типа омбудсман”, “Обществени нагласи на жените и на хората в неравностойно положение към институции от типа омбудсман” и “Потребности от обучение за институциите от типа на омбудсмана”<sup>5</sup>. През април 2005 г. бе проведена четвърта фокус група, резултатите от която са обобщени в доклад “Оценка на промените в обществените нагласи към институциите от типа на омбудсмана”, представен по-долу с несъществени съкращения.

### 1. Методика на изследването

**Основната цел** на проведената четвърта групово дискусия бе да се установят и оценят промените в обществените нагласи към структурите от типа на омбудсмана след приемане на законовата рамка, свързана с тях. При анализа се коментират както вербалното поведение на респондентите, така и техните емоционални реакции, а мненията и оценките им ще бъдат представени с автентични изразни средства.

Проблемните области на изследването дават възможност да бъдат решени следните ключови задачи на анализа:

- Оценка на качеството на обслужване на гражданите от публичната администрация. Анализ на мненията на респондентите за основните проблеми при взаимоотношенията гражданин – администрация, както и за промените в дейността ѝ през последните 3 години.
- В контекста на горните проблеми да се анализират обществените очаквания за мястото и ролята на институцията омбудсман (местни обществени посредници) за преодоляването на съществуващи напрежения при общуването на граждани и администрация.
- Степената на информираност на обществото за институциите омбудсман и местен обществен посредник.
- Промените в обществените представи за популярността на институцията след приключване на пилотни проекти, свързани с нея и след законодателните промени, осъществени през 2003 година.
- Идентифицирането на институцията омбудсман от общественото мнение. Общественният резонанс за досегашната дейност на местните обществени посредници.

<sup>5</sup> Анализът на резултатите от изследванията, проведени от социологическата агенция Витоша ризърч, са достъпни в Интернет на адрес:  
[http://www.anticorruption.bg/ombudsman/bg/readnews.php?id=4837&lang=bg&t\\_style=te&l\\_style=default](http://www.anticorruption.bg/ombudsman/bg/readnews.php?id=4837&lang=bg&t_style=te&l_style=default).

- Сравнение с обществените нагласи, регистрирани в началния период на установяване на местните обществени посредници.
- Промени в проблемите при установяването и функционирането на институциите омбудсман и местен обществен посредник след приемането на законите, свързани с тях. Анализ на мненията, оценките и предложенията на респондентите за преодоляване на актуалните практически проблеми, свързани с местните обществени посредници.
- Реалните възможности на институцията на местния обществен посредник, рискът и опасностите за институцията, “претоварена” от обществени свръхочаквания.
- Конкретните предложения на експертите за подобряване на законовата уредба, свързана с институциите от типа на омбудсмана.

Предвид изследователските аспекти, в групата бяха включени граждани, които по различни причини са контактували с местни обществени посредници; експерти с опит при установяването на институцията в някои общини в България; бившата обществена посредничка в община “Младост”; представители на неправителствени организации (НПО). Статутът на участниците в дискусията е представен в следващата таблица.

#### Статут на участниците в груповата дискусия

| № на респондента | Статут          |
|------------------|-----------------|
| P1               | Гражданин       |
| P2               | Гражданин       |
| P3               | НПО и гражданин |
| P4               | Експерт         |
| P5               | Гражданин       |
| P6               | Експерт         |
| P7               | Гражданин       |
| P8               | Експерт и НПО   |
| P9               | Гражданин       |

Социално-демографски профил на участниците във фокус групата

| № на респондента | Пол  | Възрастов интервал | Семейно положение | Образование      | Професия/ Специалност | Социална група | Професионална сфера    |
|------------------|------|--------------------|-------------------|------------------|-----------------------|----------------|------------------------|
| P1               | Жена | 21 - 30            | Неомъжена         | Висше – магистър | Юрист                 | Докторант      | Конституционно право   |
| P2               | Мъж  | 31 - 40            | НО                | Висше - магистър | Юрист                 | Работещ        | Прокурор в РП          |
| P3               | Жена | 31 - 40            | Омъжена           | Висше - магистър | Инженер – Икономист   | Работеща       | НПО                    |
| P4               | Жена | 51 - 60            | Разведена         | Висше - магистър | Философ               | Работеща       | Общинска администрация |
| P5               | Жена | 51 - 60            | Неомъжена         | Висше - магистър | Филолог               | Работеща       | СУ                     |
| P6               | Жена | 31 - 40            | Омъжена           | Висше - магистър | Юрист                 | Работеща       | НО                     |
| P7               | Мъж  | Над 60             | Женен             | Висше            | Режисьор              | Пенсионер      |                        |
| P8               | Жена | 41 - 50            | Омъжена           | Висше - магистър | Юрист                 | Работеща       | НПО                    |
| P9               | Жена | 51 - 60            | Разведена         | Висше - магистър | Социолог              | Работеща       | КНСБ                   |

Формираната нехомогенна като състав фокус група позволи да се дискутират различни гледни точки по изследваните проблеми и както да се направи паралел, така и да се регистрират разлики в мненията и оценките на гражданите и на експертите. Активността на всички участници в груповата дискусия беше твърде висока, респондентите се оказаха хора с изявени граждански позиции. Присъстваха 9 души, от които седем жени и двама мъже. Всички участници в дискусията са с висше образование. Сред респондентите бяха четирима юристи, познаващи детайлно законовата материя, свързана с институцията омбудсман, и имащи практически опит по установяването и функционирането на местните обществени посредници. Техните професионални мнения и предложения за усъвършенстване на нормативната уредба, отнасяща се до изследвания проблем, могат да бъдат особено полезни в по-нататъшната практика на този тип институции.

## 2. Предизвикателства на публичната администрация пред обществото и институциите от типа на омбудсмана

Предвид спецификата на дискутираната проблематика, е направен опит да се изведат някои ключови проблеми във взаимоотношенията между гражданите и публичната администрация на различни равнища и на тази база да се анализират вижданията за мястото и ролята на институциите от типа на омбудсмана за тяхното по-безпроблемно решаване.

### 2.1. Среци и опит на респондентите с представители на публичната администрация. Оценка на качеството на обслужване и основни проблеми при взаимоотношенията на гражданите и администрацията

Анализът на получената информация позволява още в началото да се посочи, че акцентът беше поставен върху проблемите при общуването “граждани – администрация” и доста семпло бяха очертани безпроблемни контакти и решени въпроси на гражданите.

Участниците в груповата дискусия разказаха за свои срещи с представители на публичната администрация на различни равнища. В контекста на споделеното от тях могат да се направят следните по-важни заключения, обобщаващи мненията и оценките на респондентите за качеството на административното обслужване и за ключовите проблеми във взаимоотношенията “граждани – служители”.

**Първо**, респондентите смятат, че в повечето случаи съществува явна **неравнопоставеност** между гражданите и служителите в административните структури. Обикновено на гражданите се гледа като на “наtrapници” и “досадници”. Рядко се осъществява нормален диалог между тях и “чиновниците”. Не са изключение случаите на нелюбезно и грубо отношение. В крайна сметка, гражданите, които се нуждаят от определена административна услуга, са поставени в положението на “молители/просители” и няма адекватни механизми, чрез които те могат да противодействат на чиновническото всевластие.

*“Както и преди, така и сега администрацията се държи спрямо застаналия за услуга човек като към нещо много досадно, като досадно за дължение, което трябва да изпълни.” (жена, гражданка)*

**Второ**, чести са случаите на **бездействие** и на **неизпълнение на служебните задължения** от страна на публичната администрация. Респондентите посочиха, че когато се търси намесата на административните органи за решаване на проблеми от тяхната компетентност, в много случаи

не се постига желаният резултат. Гражданите се препращат към различни служби и институции, с оправданието, че те са упълномощени да разрешат проблема. На практика, нерядко служителите от администрацията не защитават нарушените права и интереси на гражданите, а обслужват груповите интереси на различни икономически субекти. По този начин не се изпълняват основни задължения на тези структури, призвани да обслужват обществото, а не само отделни негови представители.

*“Живея в “Младост”, срещу строящия се бизнеспарк. Въобще не можете да си представите какво значи денонощно, в продължение на месеци, да се работи нонстоп. Посред нощ да се излива бетон, да се трамбова това нещо с едни огромни машини, страхотен шум!... Отивам при зам. - кмета, който отговаря за строителството и представите си какво ми казва той: “Госпожо, от такива като Вас ме боли главата. От сутрин до вечер ме заболява главата. В крайна сметка, Вие си вземете някакви мерки, за да не чувате денонощния шум от този строеж”. Викам – извинете, но Вие на чия страна сте на практика? Чии интереси защитавате – моите и на хилядите хора, които не могат да спят с месеци или на тези, които строят и са с многото пари.” (жена, гражданка)*

**Трето**, част от респондентите смятат, че бездействието на администрацията е свързано с възможности за получаване на **лични облаги** и на **корупция**.

*“Архитектите на София имат огромна вина. Те унищожиха всички жилищни комплекси. Аз мога документално, със снимки да го докажа. “Младост” заприлича на пенкелер. Всеки, който има пари и може добре да краде, издига на зелената територия сграда и подкупва администрацията за чували злато. Абсолютно нелогично, нехармонично, вече няма такива територии. Скоро няма да има еко среда въобще, къде да живеем, на Луната! Така че, голяма нужда има от всичко, което би защитило правата на хората.” (мъж, гражданин)*

**Четвърто**, участниците във фокус групата акцентираха върху феномена “съществуване на администрацията заради самата администрация”. Според тях, едни от основните ѝ характеристики са нейната **бюрократичност** и **затрудненият достъп до обслужване**. На редица места няма яснота за функциите на различните служби и отдели; гражданите са разкарвани от стая в стая и от чиновник на чиновник; работното и приемното време на администрацията съвпада с това на работещите граждани и т.н.

**Пето**, съществува сериозният **проблем с равнището на информираност и компетентност на гражданите** както по отношение на техните права и задължения, така и по отношение на действителните възможности и функции на административните служби. Непознавайки нормативната уредба, често самите потребители на услуги не са в състояние да дефинират точно и по подходящ начин своето искане. В това отношение те рядко получават подкрепа от съответните длъжностни лица, които смятат, че гражданите

са длъжни да бъдат по-компетентни от тях самите. От друга страна, само в част от административните сгради има подходяща информация за функциите, задълженията и възможностите на различните служби и отдели.

**Шесто**, бяха изразени и някои положителни мнения и оценки за работата на местната администрация, основно от експертите в груповата дискусия. Техният опит показва, че на някои места, където по пилотни проекти са действали или действат местни обществени посредници, са постигнати по-високо качество на обслужване на гражданите или поне по-добра информираност за функциите на различните структури на местното самоуправление. Визирана беше дейността на общинската администрация в Ботевград и издадените информационни брошури за функционалните задължения на администрацията в община “Младост” – София.

Като цяло обаче, респондентите изразиха **явна неудовлетвореност от качеството на обслужване в административните структури, с които са контактували**. Има сериозни нарушения в комуникацията между потребителите на услуги и служителите, които ги предоставят. Косвен индикатор за наличието на многобройни и значими проблеми при тези взаимоотношения е констатираното в хода на дискусията свръхочакване на гражданите за мястото и ролята на различни формирания, в т.ч. и на институциите от типа на омбудсмана, при решаване на “недоразуменията” на обществото с чиновниците. Анализът на информацията показва, че, чувствайки се неравнопоставени, гражданите се нуждаят от защита и посредничество при контактите с административните структури и възлагат големи надежди на всякакви институции, в т.ч. и на местните обществени посредници и омбудсмани, за нормализиране на процеса на общуване с чиновниците. Гражданите, участвали в дискусията, обаче натоварват тези институции с много надежди, които могат да предизвикат и негативно отношение към тях, ако не успеят да отговорят на обществените свръхочаквания.

## *2.2. Промени в работата на публичната администрация с гражданите – мнения и оценки на респондентите. Влиянието на ролята на местните обществени посредници за наблюдаваните промени*

Анализът на информацията не откроява съществено подобрение в качеството на обслужване от страна на публичната администрация. Проблемите, посочени от участниците в първата фокус група, проведена през м. май 2002 година, са почти идентични с тези, посочени от респондентите в настоящата групова дискусия. Равнището на удовлетвореност от качеството на предоставяните административни услуги отново е оценено като незадоволително. Не са се променили забележимо нито административно-правната култура на гражданите – ползватели на услугите, нито начина на обслужване от страна на административните служители на различни равнища.

В хода на дискусията, респондентите коментираха основно поведението на местната администрация. Водени от своя опит, гражданите смятат, че има твърде слаби промени в качеството на обслужване от страна на администрацията. Все пак, в община “Младост” – София, където е действал местен обществен посредник по пилотен проект (преди приемането на законодателната уредба), се отчитат, макар и незначителни, подобрения.

*“Аз не виждам никакви съществени промени.... Мисля, че има още много, много да се работи по отношение на бюрокрацията, за да се оправят отношенията с клиента.... Има на места някакво подобряване, в “Младост” частично се наблюдава едно разкрепостяване, но предполагам, че това е защото там имаше омбудсман.... Много, много има още да се работи особено сериозно.” (жена, гражданка)*

*“Според мен, общинската и всякакъв вид администрация у нас никъде не се е променила нито на косъм.” (мъж, гражданин)*

Беше изразено и мнението, че в общество, в което е установена “диктатурата на парите” не може да се очаква ефективна работа на администрацията и едва ли намесата на институции от типа на омбудсмана ще може да промени съществено нещата.

Някои от експертите са на мнение, че на места, в по-малки общини, има административни структури, които работят сравнително безпроблемно и до известна степен за това са съдействали и обществените посредници. Като положителен пример беше посочена общинската администрация на Ботевград, която обслужва гражданите “на едно гише”, решава бързо и компетентно техните проблеми. Беше спомената и община Баните, Смолянско.

В дейността на служителите в администрацията на София-град обаче, както и при районните администрации на столицата, не са настъпили видими промени, въпреки че за определен период е имало местни омбудсмани. По мнение на участниците в дискусията проектът с обществения посредник в район “Младост” е бил успешен, но това се дължи основно на личностните качества и на щастливото съвпадение на нейната дейност с мандата на кмет, “открит” за обществените проблеми и запознат детайлно с положителния опит на институцията омбудсман в чужбина.

Анализирайки посоченото от респондентите, може да се обобщи, че реализираните до момента проекти са с противоречива успешност, но дори и от негативите може да се извлече полезен опит за бъдещата дейност на местните обществени посредници. Повечето от мненията гравитират около твърдението, че институцията омбудсман в различните ѝ модификации има своето място в гражданското общество. Ролята ѝ на медиатор между гражданите и публичната администрация трябва да бъде отстоявана и утвърждавана в бъдеще, защото е очевидно, че тя е полезен коректив на нарушената нормална комуникация между обществото и административните структури, които трябва да го обслужват.

### **3. Информираност на обществото за институциите омбудсман и местен обществен посредник**

Една от важните задачи на груповата дискусия е установяване на промените в степента на информираност на обществото за институциите омбудсман и местен обществен посредник, настъпили както в резултат на приемането на законовата рамка, отнасяща се до тях, така и поради функционирането на институцията на местните обществени посредници в някои административно-териториални структури.

Могат да се открият два аспекта, свързани с информираността за институциите на омбудсмана. Единият се отнася до популярността им и оценката на общественото мнение за тяхната необходимост, полезност и ефективност на съвременния етап на развитие на гражданското общество. Вторият момент е “разпознаването” на същностните характеристики на институцията омбудсман в обществените представи.

Анализът на информацията показва, че мненията и оценките на участниците във фокус групата се отнасят основно до институцията на равнище община и в много по-малка степен до националния омбудсман. Причините са няколко: до момента респондентите са имали възможност да “опознаят” само дейността на местните обществени посредници; опитът на експертите, участници в дискусията е именно на това ниво; парламентарен омбудсман беше избран само няколко дни преди провеждането на фокус групата и за дейност на национално равнище още не може да се говори; законодателството, свързано с институцията на национално равнище е относително по-избистрено и затова то е по-малко обсъждано. С други думи, формирано е, макар и нестабилно, обществено мнение за местните обществени посредници, но почти не съществува такова за националния омбудсман, защото тази институция до момента няма реална дейност.

Трябва да се отбележи също, че в следващото изложение в някои аспекти ще се анализират отделно мненията и оценките на гражданите и на експерти във фокус групата, защото в становищата на двете страни има известни различия. Това е съвсем естествено, тъй като първите само са се докоснали по определени поводи до институцията омбудсман, докато вторите са професионално ангажирани с разглежданите проблеми. Може да се каже, че с относително по-голяма тежест в някои отношения са мненията и оценките на гражданите – участници в дискусията, доколкото те се явяват изразители на по-широки обществени представи и нагласи, отнасящи се до разглежданата институция.

### *3.1. Промените в обществените представи за популярността на институциите омбудсман и местен обществен посредник след приемането на законовата рамка за конституирането им*

Участниците в груповата дискусия изразиха пряко своите становища за популярността на институциите от типа на омбудсмана в обществото. Анализът на информацията показва, че законодателното ѝ закрепване на национално ниво, осъществено още през 2003 г., не е повлияло съществено за повишаване на нейната известност и общественото мнение все още е сравнително индиферентно по проблема. Като правило, до момента институцията е слабо позната, особено в големите градове. По отношение на популярността на омбудсмана мненията на гражданите и експертите до голяма степен съвпаднаха. Последните посочиха само, че в няколко малки общини, където има избрани местни обществени посредници, все пак обществеността е запозната и оценява положително тяхната дейност.

*“Общественият посредник като функции, като някаква длъжност изобщо не е познат още у нас. Много малко хора знаят, че съществува такова нещо, че могат да се обърнат към него и да получат съответна помощ. А не знаят и каква помощ биха могли да получат. Популяризацията е много необходима.” (жена, гражданка)*

*“Хората въобще не знаят за такова нещо.... Според мен, 90 % от хората не са информирани. Като казвам, че не знаят, имам преки наблюдения, защото омбудсманите са към нас, към това сдружение, което представлявам и като кажа на хората, че има такъв, те питат: - ама, какво значи омбудсман, как се пише. Така че, в голямата си част хората не знаят, че съществува такава институция, а камо ли да се обърнат към нея.” (жена, експерт)*

*“За популярността, искам да ви кажа, че в Ботевград институцията е популярна. Общинските съветници в Ботевград, всичките до един, бяха отворили сайта на Столична община, бяха изчели правилника, дори в чужбина се бяха запознали с тази институция. И, когато ние направихме заседание за неговия избор, всички знаеха за какво става въпрос.... Така че, аз смятам, че институцията става все по-популярна.” (жена, експерт)*

Но запознатостта (като изключение) на населението от няколко малки общини с това “що е то омбудсман и има ли почва той у нас” не променя правилото на почти повсеместна неизвестност на институцията за обществото в България. Нещо повече, дори някои от участниците в груповата дискусия, които вече са контактували с местни обществени посредници (например, в район “Младост” – София), при последващи проблеми между тях и публичната администрация, не са се сетили да се обърнат отново за съдействие към представител на институцията.

*“Това беше много показателен пример. Щом някой, който веднъж се е докоснал до институцията обществен посредник, когато има проблем, го решава без неговото съдействие, какво да кажем за другите хора. Госпожата е намерила начин да си реши проблема и тогава възниква въпроса: имаме ли нужда от обществен посредник, щом може да си решаваме проблемите без него. Защо той не се е популяризировал?” (жена, експерт)*

Може да се направи изводът, че към момента на изследването обществото още е слабо запознато със съществуването на институцията, а още по-малко с нейните възможности и полезността ѝ за гражданите. Случаите на известност на местните обществени посредници са по-скоро изключение и се срещат само в няколко малки общини, където засега има учредени такива институции. При това такова е мнението на експертите от фокус групата, които са пряко свързани с проблема. Информацията от груповата дискусия не позволява да се определи дали становището на населението в тези общини съвпада с това на участвалите професионалисти.

**Основните причини за слабата известност** на институцията омбудсман, изведени от анализа на мненията и оценките на респондентите са следните.

**Първата** по-обща причина е свързана с констатацията на участниците в груповата дискусия, че в България все още не се е утвърдило гражданското общество. Не са напълно развити и установени механизмите за функционирането му и не са налице предпоставките и условията, обуславящи неговото реално съществуване. В този смисъл, за момента е трудно популяризирането на една институция от типа на омбудсмана, която няма властови и императивен ресурс, а е базирана предимно върху санкциониращата сила на общественото мнение.

**Второ**, експертите са на мнение, че за популяризирането на институцията би било по-полезно и експериментирането със специализирани омбудсмани, например в здравеопазването, водоснабдяването и топлофикацията, екологията и т.н., защото в тези сфери гражданите по-добре идентифицират засегнатите си права и биха потърсили съдействието на медиатори за тяхната защита и за по-безпроблемното решаване на конфликтните ситуации. До момента практиката е с “универсални” обществени посредници и това не съдейства достатъчно за повишаване на популярността на институцията, доколкото проблемите от “общ характер” се оценяват от гражданите като такива с по-малка тежест и значимост.

**Трето**, има редица проблеми, произтичащи от нормативната уредба, които пречат за популяризирането на институцията. Сред по-значимите бяха визирани:

- **чуждицата** в названието на институцията, която в превод на български понякога звучи дори смехотворно, например, когато се прилага за

жена. Трудно е да се очаква, че нещо, което звучи хумористично, ще се възприеме сериозно и ще се припознава от общественото мнение със собственото му съдържание. По този повод участник в груповата дискусия шеговито предложи названието на институцията да бъде „омбудсуоман“, когато става въпрос за жена.

- **различията** в названието на институцията на национално и на местно равнище, които допълнително объркват хората и те трудно си представят, че до голяма степен става въпрос за еднотипни формирания. На национално ниво се използва терминът „омбудсман“, а на равнище община – „обществен посредник“. Когато към тези различия в названията се добавят и съществени такива, общественото мнение е трайно объркано.
- законодателят е **смесил** правата и задълженията на националния и на местните омбудсмени. *“И това допълнително обърква хората, които вместо да бъдат улеснени, като знаят какво е омбудсман и кога да се обърнат към него, те трябва да знаят какво може националния, какво може местния, какви са им взаимоотношенията и т.н.” (жена, експерт).*

**Четвърто**, съществува известна „съпротива“ от страна на органите за местно самоуправление в лицето на общинските съвети и кметовете, които се опасяват от популярността на институцията, защото на равнище община тя до голяма степен е персонифицирана. Опасенията са в две посоки: към „изземване“ на популярност и изместването ѝ към местния омбудсман при ефективна негова дейност и обратното – при евентуалното му проваляне може да пострада авторитета на местната власт, която го е избрала.

**Пето**, най-добрият начин за добиване на стабилна популярност е чрез дейността на самата институция. Засега периодът на действието ѝ е твърде кратък, за да може да се очаква избистрено и активно обществено мнение по проблема. От този порядък са и препоръките на населението от Ботевград, цитирани от експерт, участвал в дискусията. Гражданите са препоръчали *“търпение и време за утвърждаване на институцията”*.

Анализът на мненията на респондентите показва, че досега опитите за популяризиране на институцията са насочени основно към „придобиване на гражданственост“ чрез медиите. Оценките на експертите са, че това е погрешен начин за информиране на обществото, защото *“медиите търсят сензационното и пикантното, а не същностното в дейността на институцията” (жена, експерт)*; така се постига „личностно“ оповестяване на обществения посредник, но не винаги се популяризира дейността му.

*“И така някак си на медиите се оставя лустрото само да злобят и да използват, когато има нещо скандално. Те не могат да бъдат използвани по предназначение за нещо друго.” (жена, експерт)*

Според професионалистите, най-добрият атестат би била собствената дейност на обществените посредници, полезността и ефективността им за гражданите. За издигане на равнището на популярност трябва да има активна подкрепа и от *“органите, които постановяват и избират обществените посредници, а така също и от гражданските сдружения”* (жена, експерт).

*“... той трябва да може да каже наистина какво точно прави и колкото може по-популярно и по-масово да се знае какви са му правомощията. Брошурките са толкова просто и елементарно нещо. Необходимо е в тях да се опише в диалогичен вид – под формата на въпроси и отговори – ако имате едн какъв си проблем, къде да се обърнете или как да се обърнете към обществения посредник. А в същото време, той може да се популяризира, като разяснява правата на гражданите. Гражданите не знаят нито институцията, нито нейните възможности.”* (жена, експерт)

Все пак, анализът на информацията позволява да се твърди, че **има известно нарастване на популярността на институциите на омбудсмана в сравнение с периода от преди 3 години**. Експертите констатираат, че вече има доста повече граждани, които посещават приемната на столичния омбудсман и търсят неговото съдействие при решаване на проблеми с администрацията.

Според участниците в груповата дискусия, два са основните фактори, съдействали за повишаване на равнището на популярност на местните омбудсмани: приемането на нормативната уредба, която макар и далеч от съвършенството, все пак е създала законовата рамка за тяхното установяване и функциониране, и активната дейност на неправителствените организации.

Мненията и оценките на респондентите за **необходимостта и полезността** на институциите от типа на омбудсмана са еднопосочни и категорични и съвпадат с тези, изразени още при първата групов дискусия. Според тях, такъв тип институции **по принцип** са твърде необходими в едно гражданско общество, защото биха могли да бъдат коректив и начин да се въздейства върху произвола на администрацията.

*“Има нужда от новата институция омбудсман, поне да намалее, ако не напълно да се ликвидира това ужасно обществено зло, наречено бюрокрация. Но е много трудно един човек сам да обхване въпросите сред морето от проблеми. Затова винаги си представям, че трябва да има една институция, но и едно много будно гражданско общество около омбудсмана като негови съветници и като равностойни изпълнители на отделни неща, за да има ефект. Няма време за търпение. Час по-скоро всичко трябва да се оправи.”* (мъж, гражданин)

Трябва обаче да са налични условията и предпоставките, за да може реално да “работят” подобни формирания. Тук вече се стига до ефективността

на институциите от типа на омбудсмана в настоящия момент от развитие на обществото.

Анализът на информацията показва скептицизма на респондентите по въпросите за сегашната **ефективност** на институциите омбудсман. Участниците в груповата дискусия изразиха консенсусното мнение, че все още трудно може да се говори за *“достатъчна и цялостна ефективност”* на тези структури, но че все пак те *“биха могли да бъдат ефективни под някаква форма и до известна степен”* (жена, експерт).

**Причините за недостатъчната дееспособност**, според тях, се коренят основно в *“заобикалящата среда”* и в нормативната уредба.

**На първо място**, еднозначно е убеждението, че демократичните промени в българското общество все още са в *“предприсъединителен”* стадий и гражданските права и свободи лесно и често се нарушават. По мнение на респондентите е много трудно един обществен посредник, който по замисъл трябва да е гражданска структура, да въведе и отстоява демократични (в собствения смисъл на понятието) взаимоотношения в едно общество, където доминират лични и корпоративни икономически и партийно-политически интереси.

*“Така както е заложена тази институция, според мен, просто не е верният път. В държава, в която всичко се решава от парите, не може тази институция да направи нищо. Много успешен пример за диктатурата на парите е “Младост-2”. Строи се “Била” – веднага светофар. Строи се “Хит” – веднага светофар. Там са 8 или 9 светофара на едно никакво разстояние, не може да се придвижиш до центъра с часове. Но ги има и то, само защото го е поискал големият капитал. Обаче идете на площад “Македония” – огромно кръстовище, където няма светофар и е пълен хаос. Просто защото няма кой да каже: аз го искам! Светофарите в “Младост” не са защото там има хаос, а просто защото всичко се прави в услуга на парите, а не на хората.”* (жена, гражданка)

**На второ място**, обществото все още не е достатъчно подготвено за адекватното приемане на подобни институции, защото или изразява недоверие в техните възможности и ги игнорира, или ги натоварва със свръхочаквания, затиснато самото то от многобройни и тежки проблеми.

*“... прекалено хубаво нещо е, за да съществува на този етап в нашето гражданско общество. Може би, още не сме достатъчно добре подготвени.... Този омбудсман може да се превърне в поредната черна дупка, в която ще потъват сигнали, жалби и предложения на хората.”* (мъж, гражданин)

**На трето място**, по мнение на респондентите, в нормативната уредба, касаеща институциите на омбудсмана, както на национално, така и на местно ниво, съществуват недомислени и противоречиви моменти. Те са

свързани със самото установяване на институцията, с правомощията ѝ, с финансирането, с взаимодействието с други институции и т.н. Законите “предизвикателства”, най-вече пред местните обществени посредници, ще бъдат разгледани по-подробно в следващи раздели на анализа. Тук е необходимо да се посочи само категоричното мнение и общата оценка на участниците в груповата дискусия, че законовата уредба е превърнала една институция, замислена като граждански коректив, в “още една администрация” (жена, експерт).

*“Според мен, националният омбудсман е държавен орган. След като той назначава държавни служители и е първостепенен разпоредител с бюджетни средства, какво повече от това. И ако е държавен орган, какво прави – дали гарантира правата и свободите на гражданите или осъществява парламентарен контрол върху централната администрация.... А що се отнася до местните обществени посредници – според мен, беше създадена още една структура, на която да могат да се назначават “свои” хора.” (жена експерт)*

В контекста на автентичните мнения на респондентите е ясно, че законовата уредба, поне в сегашния ѝ вид, е променила характера на институцията омбудсман, превръщайки я от гражданска в поредната административна структура. В този смисъл, трудно може да се очаква тя да изпълни предназначението си и да бъде действителен коректив на публичната администрация, при положение, че самите омбудсмани са трансформирани в част от тази администрация. Затова експертите, участвали в груповата дискусия, са категорични, че приетите закони са създали “някакви по-добри предпоставки, по-добри условия за институцията” (мъж, експерт), но че “те никак не са свършени, много са оскъдни и имат много голяма нужда от усъвършенстване” (жена експерт).

### *3.2. Идентифициране на институциите от типа на омбудсмана – предмет на дейност, правомощия, взаимоотношения с други институции. Общественият резонанс за досегашната им дейност*

Вторият аспект в информираността на обществото за институциите от типа на омбудсмана е “разпознаването” на същностните им характеристики в обществените представи. Разбира се, има значими различия в представите и очакванията на гражданите, участвали в дискусията, и тези на експертите. Но дори и при последните се наблюдават “разминавания” при идентифицирането на някои от същностните страни на институцията.

Най-общо, може да се каже, че гражданските мнения и оценки свързват институцията повече с “желаното” и със запълването на “дефицитите” в общественото пространство, отколкото с реалните, законови характеристики на омбудсмана. Потвърждава се посоченият вече факт, че популярността на институцията все още не е на необходимото равнище.

За да дефинират същността ѝ, гражданите теоретизират “по принцип” и в разсъжденията си се водят от острата обществена необходимост за конституирането на формирования, които биха могли активно да съдействат за реалното спазване на гражданските права и свободи.

Анализът на информацията дава възможност да се посочи, че в общественото мнение битуват два противоположни типа омбудсмани: единият е “всеобхватен”, а вторият – само “адвокатско-просветителски”.

Споделящите първото мнение приписват на институцията твърде широки функции и правомощия, в техните представи тя е почти панацея за разрешаване на конфликти в обществото. За тях омбудсманът има не само посреднически, но и защитни и санкциониращи функции. В представите на тази група респонденти се получава едно твърде “разширително” определяне на институцията, смесването ѝ с други органи и структури. Омбудсманите на различните равнища се отъждествяват като носители на едни и същи по обхват правомощия. Според тези участници институцията е призвана да решава “обществено значими проблеми”, а не “да издребнява” до проблемите на отделните граждани. Разглеждат я като “един малък парламент” (мъж, гражданин), дори смятат, че тя може да има законодателна инициатива.

*“Там, където са засегнати проблеми, свързани с гражданското общество, именно там е и мястото на самия омбудсман. Там, където се касае за обществено значими проблеми. Дали проблемът ще засяга един човек или 50, или 500 човека, стига той да е със сериозна степен на значимост, следва да се изяви ролята на омбудсмана.” (мъж, гражданин)*

*“Омбудсманът трябва да защити всеки един гражданин на България, на града, на селото, на столицата, духовно или материално, когато по отношение на него са нарушени законите на държавата.” (мъж, гражданин)*

Друга група граждани – участници в дискусията, свеждат функциите и правомощията на институцията до един по-тесен кръг. Според тях, тя “обективно” е твърде ограничена, както поради начина на избиране на местните обществени посредници, така и поради начина им на финансиране. Затова те виждат омбудсмана само като институция с правно-консултантски функции – “да напише молба, да упъти гражданите по някакъв начин” (жена, гражданка). Тези респонденти не идентифицират омбудсмана като посредник, а още по-малко – като защитник на техни нарушени права. До известна степен в техните твърдения се прокрадва мнението, че като че ли засега институцията е “изпреварила” времето си.

*“За мен пътят, който съм извървяла, ми се струва по-къс. Ако се обърна към омбудсмана, значи аз пак трябва да извървя този път и като никъде не успея да пробия, отивам при омбудсмана и го моля той да ми помогне. И той къде ще отиде? Пак при същите тези хора, към които аз съм се обърнала. На практика, моят път се*

удължава – и във времето, и въобще.... И освен това, аз съм независима от някакъв си там зам. - кмет. Аз какво доверие мога да имам, че омбудсманът, на когото плаща общината, ще постигне нещо повече от мене? Аз съм с повече хъс и съм независима.” (жена, гражданка)

Експертите в групата естествено идентифицират безпроблемно характеристиките на институцията, но и в техните мнения и оценки се констатира известна разнопосочност относно функционалните приоритети на местните обществени посредници, а до известна степен липсват пълна конкретност и категоричност при определяне на “периметъра” на тяхната дейност. Бяха изказани мнения, че този периметър може да зависи от спецификите на самата община, в която се избира посредникът, от вижданията на представителите на местното самоуправление и т.н. По отношение на колебанията на самите експерти, особено характерни са следните два цитата:

“Не е много ясно с какво точно се занимава. Това е точно така. Нито на хората е ясно, нито на самия обществен посредник е ясно, нито пък на кмета и на общинските съветници.” (жена, експерт)

“Искам да кажа какво трябва да прави и как да изглежда местният омбудсман. Да тръгнем по пътя на изключването, защото като започнах да мисля какво трябва да прави, изведнъж не става ясно. Ами, не трябва да е прокурор, защото си имаме прокуратура. Не трябва да е и общински съветник,... не трябва да е администрация. Не трябва да е и оня самотен гражданин, Дон Кихот, който се бори с вятърни мелници. Не трябва да бъде и “арменския поп” – да го търсят за всичко. Трябва да е там, където има неравнопоставени сили: институция, държава и по-слаб гражданин, лесно може да бъде открито неравнопоставеното положение. Не трябва да е и психологът, защото някои така разбират институцията – да се оплачат, пък няма значение какво ще се постигне, нали ще си кажат болката.” (жена, експерт)

Част от експертите изведоха като приоритетна посредническата функция на омбудсмана, но други са на мнение, че за момента е по-важна и по-възможна информационната – “граждански да образова хората в общината” (жена, експерт).

“Основните ангажменти на омбудсмана по цял свят си остават едни и същи. Това е борбата с т.нар. лошо администриране, чрез което се нарушават правата на гражданите. Не всяко, а там, в сферата на административните услуги, където администрирайки лошо, администрацията нарушава граждански права, конституционните права на гражданите.” (жена, експерт)

“Навсякъде се акцентира върху просветната функция на обществения посредник по необходимост. Защото, нито си знаем законите, нито правата и задълженията, нито процедурите и правомощията на самата администрация.” (жена, експерт)

В заключение може да се посочи, че институцията омбудсман все още не се идентифицира напълно адекватно и еднозначно. Респондентите от гражданската квота в групата имат същите неустойчиви и фрагментарни представи, констатирани и при първата групова дискусия. В по-голямата си част те затрупват институцията със свръхочаквания, като по този начин създават опасността тя да изчерпа твърде бързо кредита на обществено доверие, претоварена от надеждите на гражданите и нагласите им, че това е структура – панацея, която бързо и безпроблемно ще решава въпросите с нарушените граждански права и свободи. Гражданската група на скептиците, която е по-малобройна, застъпва полярното мнение – в съвременното ни общество институция от типа на омбудсмана не може да бъде ефективна.

Промяната от предишните фокус групи не е в повишаване на равнището на обществената информираност. **Основната промяна** е в това, че водени от по-дългия практически опит и от сблъсък с новото законодателство и неговите груби несъвършенства, експертите акцентират върху императивната необходимост да се определят собственото място и собствените функции на институцията на местния обществен посредник.

*“Това е големият въпрос – за собственото място и собствените функции на институцията и доколко тя застрашава с дублиране други. Ясно е каква е спецификата на институцията и че докато има такива системи за административен и съдебен контрол, институцията обществен посредник е институция за граждански контрол и няма тези санкциониращо-властови функции, каквито имат административният и съдебният контрол.” (жена, експерт)*

Експертите обърнаха специално внимание върху **три основни функционални момента**.

**Първият** – посредническата функция на омбудсмана трябва да е свързана с общозначими проблеми, защото институцията не би могла да развива реална дейност, ако бъде въвличена в “битовизъм”, и превърната в “бюро жалби” или в безплатна адвокатска кантора.

*“Хвърлянето на този принцип, жалба по жалба, на всекиго да послужи, едва ли не обрича омбудсмана да тича за всяко нещо точно като ходатайство – за всеки по отделно. Да кандърдисва всеки служител в тоя или в оня кабинет, в тоя или в оня район, което е абсолютно разпиляване на усилията. Затова трябва сериозно да се помисли какви правомощия точно да му се възложат.” (жена, експерт)*

**На второ място**, експертите са категорични, че е невъзможно на институцията да се приписва защитна функция (в смисъла на правна защита) за нарушени граждански права, защото по закон тя няма правомощията, чрез които да може да ги защитава и би дублирала други органи и организации, призвани да упражняват тези действия.

*“Ако разчитаме, че само обществен посредник ще защитава и ще посредничи при нашите незащитени права и интереси, мисля, че той тогава ще дублира органи, които по закон ние имаме.... Никъде в нашата система обществен посредник не може да реши такива неща. След като той не може да реши, той не може да запълни потребност да защити. Той само посредничи. Затова се казва и обществен посредник.” (жена, експерт)*

*“Ще помогне, но няма да защити. Това не е институция – гаранция за правата.” (жена, експерт)*

*“Местният обществен посредник трябва да бъде именно посредник между гражданите и администрацията, търсейки справедливи и компромисни варианти на проблемите, а не да бъде защитник на едната страна срещу другата и така да възпроизвежда нагласата за противопоставяне, наследена и битуюаща в обществото.” (жена, експерт)*

**На трето място**, част от тях са на мнение, че в момента трябва да бъде приоритетна информационно-просветната функция на институцията, защото това е начин тя да се популяризира по-бързо.

Всички участници в дискусията обаче са категорични, че законодателството, касаещо институцията, трябва час по-скоро да се усъвършенства, за да може институтът на омбудсмана да се отърси от “родилните си петна” и да запълни реално определени обществени “ниши”.

#### **4. Новите проблеми пред институциите от типа на омбудсмана след приемане на законовата рамка. Предложения за усъвършенстване на законовата уредба**

От приемането през 2003 г. на *Закона за омбудсмана* и промените в *Закона за местното самоуправление и местната администрация*, с които се дава право на органите за местно самоуправление да избират обществени посредници на ниво община, и началото на тяхното действие са се натрупали значими проблеми, свързани с установяването и функционирането на институциите, особено на местно равнище. Участниците в груповата дискусия, основно експертите и гражданите-юристи, ги коментираха активно и компетентно като добри познавачи на законовата материя и като хора с практически опит. Акцентът беше поставен върху местните обществени посредници и законовата им уредба, която по мнение на респондентите има груби несъвършенства, пораждащи редица “недоразумения” и създаващи реална опасност от компрометиране на институцията още в началния стадий. Бяха коментирани и някои практически моменти, свързани с организационната дейност на вече избраните местни омбудсмани. Участниците в дискусията изразиха мнения и оценки, свързани и със *Закона за омбудсмана*. По този начин се очертаха **два основни проблемни кръга**: единият, свързан с националния омбудсман, и вторият – основен – с местните обществени посредници.

Анализът на информацията, свързана със *Закона за омбудсмана*, очертава следните по-значими проблеми, посочени от участниците в дискусията.

**Първо**, законодателят е “смесил” правата и задълженията на националния омбудсман и тези на местните обществени посредници. За първия е приет закон, за вторите в *Закона за местното самоуправление и местната администрация* има само диспозитивна норма и техните функции ще се определят “по целесъобразност от общинските съвети, всеки според своята представа” (*жена, експерт*). При действието на тази законодателна рамка остава националният омбудсман в своя правилник да уточни взаимоотношенията с местните обществени посредници и с други структури. При това, още от края на 1998 година, вече има установена практика с местните омбудсмани, докато с националния все още няма. Названията на институцията на двете равнища са различни, това не е формално, а съществено объркване, особено за обществото.

**Второ**, респондентите визираха формулировката на чл. 2 от *Закона за омбудсмана*: “Омбудсманът се застъпва..., когато се засягат или нарушават правата и свободите на гражданите от държавните и общинските органи и техните администрации...”. Те смятат, че по този начин се изнема компетентността на общинските посредници и техните функции и правомощия стават неясни. Специалистите предлагат в закона да има изрична норма, според която “при наличие на местен обществен посредник, националният

омбудсман да няма право да се намесва по местни проблеми” (жена, юристка), за да не се губи тяхната дейност и да не се създава прецедент за решаване на един казус по различни начини.

**Трето**, гражданите, участници в дискусията, предлагат пряк избор от населението на националния омбудсман, защото по този начин ще се гарантира действителната му независимост и той няма да представлява консенсусна фигура, избрана по договорка между политическите сили, представени в Народното събрание. Част от експертите и юристите възразиха, че прекият избор също не може да осигури гаранция за независимост и че сегашният му начин на избиране е подходящ.

Във връзка с личността на избрания национален омбудсман гражданите изразиха недоверието си в неговата нагпартийност и независимост. Техните мнения и оценки сочат дефицит на обществено доверие за институцията на това равнище още преди тя да е започнала своята дейност. С други думи, усилията на националния омбудсман в бъдеще трябва да са насочени не единствено към съдържанието на неговата дейност, но до голяма степен и към преодоляване на негативните нагласи на обществеността.

Участниците в груповата дискусия коментираха много по-оживено и подробно кръга от проблеми, засягащи местните обществени посредници. Водени от своя опит за това ниво на институцията, респондентите изразиха мнения и оценки както за законовите несъвършенства, така и за някои организационни проблеми в дейността на общинските омбудсмани. Те направиха и конкретни предложения за подобряване на нормативната уредба, които според тях ще спомогнат за по-бързото преодоляване на съществуващите към момента затруднения при установяването и функционирането на институцията на равнище община. Анализът на информацията позволява да се открит следните по-значими моменти:

- Всички респонденти се обединиха около мнението, че е било много по-подходящо да се създаде самостоятелен нормативен акт за установяването и дейността на местните обществени посредници, за да са еднозначно определени техните функции и правомощия във всички административно-териториални структури, да се постигне необходимата прозрачност и те действително да бъдат независими институции. По мнение на експертите в момента и на това ниво институтът на омбудсмана е *“още една администрация”* (жена, експерт), т.е. фактически законово е променен характерът на институцията.

*“Според мен, това беше създаване на още една структура, на която могат да се назначават “свои” хора.”* (жена, юристка)

- Широко и активно беше коментирано неподходящото място на чл. 21а, уреждащ правно материята за местните обществени пос-

редници, в Закона за местното самоуправление и местната администрация, вместо включването му в Закона за омбудсмана. Според експертите законодателното разделяне на институцията на различните равнища е предопределило “бездействието” ѝ на ниво община и невъзможността местните омбудсмани действително да изпълняват ролята на коректив на местната власт, защото те са зависими от нея.

*“За мен беше много по-чисто той чл. 21а да бъде допълнен и дописан в Закона за омбудсмана. Като бъде там, вече е ясно, че е част от един друг орган, какъвто ще да бъде той в крайна сметка – държавен или неправителствен, граждански. И бюджета щеше да бъде изяснен, и функциите, и взаимодействието. И тогава можехме да говорим, че местните обществени посредници са коректив на местната власт, защото сега те не са коректив, а функция. След като му плащат заплатата, не може да се очаква, че той ще бъде коректив.” (жена, експерт)*

По този повод беше направено **предложението**, подкрепено от всички експерти, *“да бъде преразгледан текста на чл. 21а и той да бъде поставен там, където му е мястото. Да има единна материя, уреждаща въпроса и тя да бъде в Закона за омбудсмана” (жена, експерт)*

- Експертите обсъдиха и диспозитивната норма на чл. 21а от Закона за местното самоуправление и местната администрация, оценявайки я като “саботираща” институцията, защото по този начин *“реално чл. 21а не се прилага” (жена, експерт)* и на много места общинските съвети просто не искат да избират и назначават обществени посредници, оправдавайки се с липса на средства в бюджетите на административно-териториалните единици. Според професионалистите обаче, по-голяма тежест имат опасенията на представителите на местната власт от дейността и авторитета на обществените посредници, защото институцията на омбудсмана всъщност е *“личностна институция” (жена, експерт)*.

*“Това е личностна институция. Става обществен посредник някой, избран с 2/3 мнозинство. И това поражда огромния страх у съветниците, защото според тях това е повече от кмет, а се издържа от кмета. И започва съпротива да му се дават много права и ревност към личността – институция. Ами че той може да стане много известен. Самата съпротива на тази популярност също има значение.” (жена, експерт)*

- Независимостта на институцията на местния обществен посредник и възможностите той да е коректив на местната власт са обречени на провал от несъвършенствата на нормативната уредба. По този повод, участниците в дискусията посочиха следните проблеми, свързани с установяването и функционирането на местните омбудсмани.

Законът предвижда местен обществен посредник да се избира с квалифицирано мнозинство от 2/3 от гласовете на общинските съветници. По този механизъм реално има възможност да се избере личност, която е “удобна и послушна”, а не човек с авторитет и активна гражданска позиция. Създават се предпоставки за промяна в характера на институцията, защото фигурата на омбудсмана може да не представлява обществен интерес, а този на органите на местното самоуправление.

*“Въпросът е дали винаги авторитетната личност ще се избере от общинския съвет. Нямам нищо против тези 2/3, обаче тази личност, която е желана от гражданите и с този граждански авторитет трудно се избира от общинските съвети.” (жена, експерт)*

*“Това е огромен проблем. Тази фигура, която събере 2/3, тя не е задължително фигурата, която представя гражданското общество чрез неговия посредник, а е фигурата, за която са се договорили общинските съветници. След като е събрал това мнозинство, този човек им е удобен по някакъв начин.” (жена, експерт)*

За гарантиране на независимостта на институцията на местно ниво респондентите предложиха няколко **възможности за избор на обществени посредници. Най-радикалната промяна** е свързана с използване на формата на пряката демокрация – избор от населението в по-малките общини. **Другото предложение** е личността, номинирана за обществен посредник, да бъде одобрена от граждански референдум. **На трето място**, като най-реално, се появи мнението, че е възможно местните омбудсмани да се избират пряко по време на общинските избори за органи на местното самоуправление, като се гласуват с отделна бюлетина. **Четвъртото предложение** е свързано с идеята личността, оглавяваща структурата, да се издига не само от общинските съветници, а след консенсус между тях и различни местни граждански структури и организации. Добре е да се вземат предвид направените от експертите предложения при предстоящите промени в законовата уредба, защото по този начин действително може да се гарантира независимостта и оттам – общественият характер и ефикасността на институцията на местните обществени посредници.

**Вторият същностен проблем** от тази група, открит от експертите и подкрепен от гражданите, участници в дискусията, е свързан с **начина на финансиране** на дейността на местните обществени посредници. Законната уредба не дава ясни правила и механизми в тази област. Респондентите смятат, че ако финансирането на институцията се осъществява от общинските бюджети, се предопределят както нейната зависимост, така и ограничените ѝ възможности за реално функциониране, поради недостатъчния размер на средствата. Засега съфинансирането от неправителствени организации не е достатъчно ефективно, защото *“проектите, финансирани от такива организации нямат достатъчна устойчивост. В момента, в който спре финансирането от неправителствената организация, остават едни 100 или 200 лева*

на общинския съвет, които са гласувани за издръжката на обществения посредник. Това са невъзможно малки финанси за един човек, защото той не може да преживява с тях." (жена, експерт). Бяха посочени няколко **възможни изхода** от тази ситуация: **Първият** е свързан с наличието на "целево перо" в общинските бюджети, включено в държавната субсидия за общините. По този начин средствата ще могат да се използват единствено за местните обществени посредници и ще се прекрати финансовата им зависимост от общинския съвет и кмета. **Втората възможност**, според респондентите, е дейността на националния и местните омбудсмени да се определи с единен закон, в който да се постанови, че институциите се финансират от държавния бюджет, като по този начин "ще се излезе от тази рамка дали общината има или няма пари, ще се излезе от зависимостта на местните обществени посредници" (жена, експерт). **Третият** предложен вариант е "дейността на местните обществени посредници да се развива повече на принципа на доброволността, отколкото на финансирането" (мъж, юрист). Това предложение е свързано с друго, според което за местни обществени посредници могат да се избират лица с доказан авторитет, но в пенсионна възраст, които имат определени доходи. **На четвърто място**, се потвърди възможността за финансиране от неправителствения сектор, но за да бъдат по-устойчиви проектите, може да се създадат различни обединения на организациите от третия сектор.

**Третият по-значим проблем**, произтичащ от законовите несъвършенства, е липсата на единство при определяне на правомощията и функциите на местните обществени посредници в различните общини. Не съществуват единно дефиниране на институцията и на правомощията ѝ. Те се възлагат "по целесъобразност" от общинските съвети, като по този начин се създават различни практики и редица недоразумения, неподреденост и неяснота. Отново се създават условия за зависимост на институцията от органите за местно самоуправление, т.е. и по този начин се нарушава самостоятелността и се трансформира характерът на местните обществени посредници.

"Сега местният омбудсман може да прави това, което всеки един общински съветник го кара или запише, че трябва да прави. Има различна практика, защото законодателят казва, че може да се избере обществен посредник, като общинският съвет приеме правилник за неговата дейност и организация. В този правилник всеки един общински съвет, т.е. 264 различни органа за всяка община поотделно, ще създават правилници за дейността. Има един примерен правилник и той горе-долу се спазва. Но това не ограничава възможността, някой "полунтелигентен" общински съветник да реши да му възложи да се занимава с някоя глупост, примерно може да го сведе до чист битовизъм. Друг пък може да реши, че трябва да се занимава с държавата и с международното положение. Т.е., оставяйки преценката на 264 общински съвета, вече създаваме неподреденост и неяснота." (жена, експерт)

"Някои съветници очакват от него да решава проблемите на хората, други очакват да посредничи между тях и хората, трети очакват вместо тях да ходи и да се кара вместо тях и кмета. Различни очаквания има и те са заложили и в закона, и в

*правилника. Т.е. съществува едно законодателство, което не помага, а пречи.” (жена, експерт)*

Въвеждането на единна практика и освобождаването на институцията на местно ниво от сегашната ѝ зависимост, според респондентите, отново се определя от създаването на единен закон, уреждащ установяването и дейността както на националния, така и на общинските омбудсмани. В този смисъл са техните мнения и предложения за подобряване на нормативната уредба.

- Според експертите, при функционирането на местните омбудсмани се създава напрежение поради липсата на правомощия и свръхочакванията на обществото. Така отново поради законовите противоречия, самата институция се изправя от съдържание и ефективно ѝ функциониране е поставено под въпрос. От друга страна, обществените свръхочаквания поражда опасения у органите за местно самоуправление и у кметовете и те не винаги са склонни да оказват необходимото съдействие на местните обществени посредници. Експертите констатираат, че без подходящо взаимодействие между институцията на местно ниво и общинската власт и добронамереност на последната е немислимо пълноценно функциониране на института на обществените посредници.

*“Очакването на населението, което като чуе обществен посредник, очаква че той ще реши всичките му проблеми, а де факто самото законодателство не му дава възможност да решава проблеми.” (жена, експерт)*

*“Ние изведнъж казахме: кое е най-досадно на администрацията – да се занимава с дребните казуси. Хайде, тях да ги дадем на обществения посредник. И го обрекохме на свръхочаквания и на невъзможност всъщност да решава, защото той като посредници, в много малко случаи успява нещо да доведе до край, така че да бъдат доволни от администрацията и гражданина да бъде истински доволен.” (жена, експерт)*

- Сегашната законодателна уредба не дава достатъчно ясни механизми за комуникацията между националния и местните омбудсмани. Според участниците в груповата дискусия това е твърде съществен проблем, който трябва да се определи еднозначно в нормативната материя. Не бива да се мисли за субординация на различните равнища, а за *“възможности за взаимопомощ и методическо съдействие и подкрепа”* (жена юристка).

В тази връзка експертите предлагат в закона да се запише ясна норма, че *“при наличието на общински омбудсман, националният няма право да се намесва”* (жена).

*“Според мен, би било редно местните омбудсмани да имат право да отправят, сега как ще го наречем, вече е въпрос на преценка, да имат право на комуникация с националния омбудсман, който да е задължен да им съдейства.” (жена, юристка)*

- Участниците в груповата дискусия направиха предложения, отнасящи се до подобряване на организацията на работата на местните обществени посредници. Сред по-важните от тях могат да се открият следните:
  - за столичния омбудсман - да се “изнесат” приемни в районните кметства, в които се установи, че съществуват повече и по-значими проблеми между гражданите и администрацията;
  - за София трябва да се помисли за избиране на местни обществени посредници и в районите, защото *“един единствен омбудсман за милионен град е крайно недостатъчен (жена, гражданка);*
  - по принцип, обществените посредници да инициират контактите с гражданите, а не да имат пасивна роля и да чакат молби, сигнали и жалби, седейки единствено в кабинетите си, т.е. да излязат колкото е възможно по-бързо от “чиновническия стереотип”, за да може институцията да изпълни действителното си предназначение и роля.

*“На първо място, институтът на омбудсмана не би следвало да се ограничи в това да застане и да приема някакви жалби на граждани, а той самият трябва да отиде при хората, да потърси какви са техните проблеми и по-нататък да се опита да ги реши посредством контактите си с администрацията.” (мъж, юрист)*

В заключение може да се посочи, че засега конфигурацията “общество – омбудсман – публична администрация” не представлява все още равностранен триъгълник. Омбудсманът е “придърпан” към административните структури, основно поради несъвършенствата на нормативната уредба, но също и поради краткия период на действие на институцията на местно равнище и нееднозначно позитивната практика. Обществото има все още своите резерви за ефективността на подобни формирования. Ако законите, отнасящи се до институцията, бъдат усъвършенствани в посока на нейната действителна независимост и самостоятелност, убеждавайки по този начин общественото мнение в гражданския ѝ характер, тя реално ще изпълни предназначението си на коректив на публичната администрация и ще повиши своя авторитет. В този процес е незаменима ролята на неправителствения сектор и неговите организации, които имат потенциала и опита на изминалия период. Началото е поставено, законовата рамка, въпреки всичките ѝ несъвършенства, е налице. Необходимо е да продължат активните усилия и работата за утвърждаване на постигнатия консенсус относно необходимостта и полезността за самото общество на гражданската институция на омбудсмана.

## **ПРИЛОЖЕНИЯ**



## ПРИЛОЖЕНИЕ I

### ЗАКОН ЗА ОМБУДСМАНА

(Обн., ДВ, бр. 48 от 23.05.2003 г., в сила от 1.01.2004 г.)

#### Глава първа

#### ОБЩИ ПОЛОЖЕНИЯ

Чл. 1. Този закон урежда правното положение, организацията и дейността на омбудсмана.

Чл. 2. Омбудсманът се застъпва с предвидените в този закон средства, когато с действие или бездействие се засягат или нарушават правата и свободите на гражданите от държавните и общинските органи и техните администрации, както и от лицата, на които е възложено да предоставят обществени услуги.

Чл. 3. (1) В своята дейност омбудсманът е независим и се подчинява само на Конституцията, законите и ратифицираните международни договори, по които Република България е страна, като се ръководи от личната си съвест и морал.

(2) Омбудсманът осъществява дейността си въз основа на правилник за организацията и дейността му. Правилникът се изготвя от омбудсмана, одобрява се с решение от Народното събрание и се обнародва в "Държавен вестник".

Чл. 4. Дейността на омбудсмана е публична.

Чл. 5. Омбудсманът се подпомага в своята дейност от заместник-омбудсман.

Чл. 6. Държавните и общинските органи и техните администрации, юридическите лица и гражданите са длъжни да предоставят информация, поверена им по служба, и да оказват съдействие на омбудсмана във връзка с жалбите и сигналите, които са изпратени до него.

Чл. 7. Дейността на омбудсмана и неговата администрация се финансира от държавния бюджет и/или от други публични източници. Омбудсманът е първостепенен разпоредител с бюджетни кредити.

#### Глава втора

#### ЗАЕМАНЕ НА ДЛЪЖНОСТ. ПРАВНО ПОЛОЖЕНИЕ

Чл. 8. Омбудсманът се избира от Народното събрание за срок 5 години и може да бъде преизбиран на същата длъжност само за още един мандат.

Чл. 9. За омбудсман се избира български гражданин с висше образование, който притежава високи морални качества и отговаря на условията за избор на народен представител.

Чл. 10. (1) Предложение за избор на омбудсман могат да правят народните представители и парламентарните групи.

(2) Народното събрание избира омбудсман с тайно гласуване. Избран е кандидатът, получил мнозинство повече от половината от гласувалите народни представители.

(3) В случай че при първото гласуване никой от кандидатите не е получил необходимото мнозинство, произвежда се второ гласуване, в което участват двамата кандидати, получили най-много гласове. При второто гласуване за избран се смята кандидатът, който е получил гласовете на повече от половината от гласувалите народни представители.

Чл. 11. (1) Заместник-омбудсманът се избира от Народното събрание в срок един месец от избирането на омбудсмана, по негово предложение и за срока по чл. 8.

(2) Заместник-омбудсманът трябва да отговаря на критериите за избираемост по чл. 9.

Чл. 12. Омбудсманът встъпва в длъжност след полагане на следната клетва пред Народното събрание: "Заклевам се в името на Република България да спазвам Конституцията и законите на страната и да защитавам правата на човека и основните свободи, като изпълнявам добросъвестно и безпристрастно правомощията си."

Чл. 13. Изборът за нов омбудсман се произвежда не по-късно от два месеца преди изтичането на мандата. Омбудсманът продължава да изпълнява задълженията си до встъпване в длъжност на новоизбрания омбудсман.

Чл. 14. Длъжността на омбудсмана и на заместник-омбудсмана е несъвместима с друга държавна длъжност, длъжност по управление в търговско дружество или юридическо лице с нестопанска цел, както и с членство в политическа партия или синдикална организация. Омбудсманът и заместник-омбудсманът не могат да извършват търговска дейност.

Чл. 15. (1) Правомощията на омбудсмана и на заместник-омбудсмана се прекратяват предсрочно от Народното събрание при:

1. установяване на несъвместимост или неизбираемост;
2. фактическа невъзможност да изпълнява правомощията си повече от шест месеца;
3. влизане в сила на присъда за умишлено престъпление;
4. несправяне със задълженията си и при нарушаване на Конституцията и законите на страната или общоприетите морални правила за поведение в обществото;

5. оставка;
6. смърт.

(2) Решението за предсрочно прекратяване на правомощията на омбудсмана или на заместник-омбудсмана по ал. 1, т. 1, 2 и 4 се приема от Народното събрание по искане най-малко на една пета от народните представители, а основанията по ал. 1, т. 3, 5 и 6 се обявяват от председателя на Народното събрание пред Народното събрание.

(3) Освен в случаите по ал. 1 заместник-омбудсманът се освобождава от Народното събрание и по мотивирано предложение на омбудсмана.

(4) Омбудсманът и заместник-омбудсманът имат право да бъдат изслушвани от Народното събрание в случаите по ал. 1, т. 1, 2, 4 и 5, а заместник-омбудсманът - и по ал. 3.

Чл. 16. (1) Омбудсманът се ползва с имунитета на народен представител.

(2) Иmunитетът на омбудсмана може да бъде снет при условията и по реда, предвидени за народни представители.

Чл. 17. (1) В случаите на предсрочно прекратяване на мандата на омбудсмана нов омбудсман се избира в срок един месец от влизането в сила на решението за прекратяване по чл. 15, ал. 1, т. 1, 2 или 4, или от обявяването по чл. 15, ал. 1, т. 3, 5 или 6.

(2) В случаите на предсрочно прекратяване правомощията на омбудсмана заместник-омбудсманът встъпва в неговата длъжност до избирането на нов омбудсман.

Чл. 18. (1) Омбудсманът получава месечно възнаграждение, равно на три средномесечни заплати на наетите лица по трудово и служебно правоотношение в общественения сектор, съобразно данни на Националния статистически институт.

(2) Възнаграждението на заместник-омбудсмана е 80 на сто от възнаграждението на омбудсмана.

(3) Омбудсманът и заместник-омбудсманът не могат да получават друго възнаграждение по трудово или служебно правоотношение.

## Глава трета ПРАВОМОЩИЯ

Чл. 19. (1) Омбудсманът:

1. приема и разглежда жалби и сигнали за нарушения на права и свободи от държавните и общинските органи и техните администрации, както и от лицата, на които е възложено да предоставят обществени услуги;
2. прави проверки по постъпилите жалби и сигнали;
3. отговаря писмено на лицето, което го е сезирало, в едномесечен срок; ако случаят изисква по-обстойна проверка, този срок е три месеца;

4. отправя предложения и препоръки за възстановяване на нарушените права и свободи пред съответните органи, техните администрации и лицата по т. 1;

5. посредничи между административните органи и засегнатите лица за преодоляване на допуснатите нарушения и примирява позициите им;

6. прави предложения и препоръки за отстраняване на причините и условията, които създават предпоставки за нарушения на правата и свободите;

7. уведомява органите по чл. 150 от Конституцията, за да бъде сезиран Конституционният съд, ако се прецени, че се налага тълкуване на Конституцията или обявяване на противоконституционност на закона;

8. уведомява органите на прокуратурата, когато има данни за извършено престъпление от общ характер.

(2) Омбудсманът действа и по своя инициатива, когато констатира, че не се създават необходимите условия за защита на правата и свободите на гражданите.

(3) Омбудсманът може да възлага на заместник-омбудсмана някои от своите правомощия.

Чл. 20. (1) Омбудсманът има право:

1. на достъп до органите, техните администрации и лицата по чл. 2, включително и да присъства при обсъждане и вземане на решения от тях;

2. да иска и получава навременна, точна и пълна информация от органите, техните администрации и лицата по чл. 2;

3. да изразява публично мнение и становища, включително в средствата за масово осведомяване.

(2) Омбудсманът няма право да огласява обстоятелства, станали му известни при изпълнение на неговите функции, които са държавна, служебна или търговска тайна или са от личен характер.

Чл. 21. Омбудсманът поддържа публичен регистър на постъпилите писмени и усни жалби и сигнали и тяхното движение.

Чл. 22. (1) Омбудсманът внася до 31 март всяка година ежегоден доклад за своята дейност в Народното събрание.

(2) Докладът съдържа информация за:

1. постъпилите жалби и сигнали, по които проверките са приключили;

2. случаите, когато намесата му е имала резултат;

3. случаите, когато намесата му е останала без резултат, и причините за това;

4. направените предложения и препоръки, както и дали са били взети предвид;

5. зачитането на правата на човека и основните свободи и ефективността на действащото законодателство в тази област;

6. отчет на разходите;

7. резюме.

(3) Докладът по ал. 1 е публичен.

(4) По искане на Народното събрание или по своя инициатива омбудсманът изготвя доклади по отделни случаи от неговата практика.

Чл. 23. Омбудсманът издава годишен бюлетин за своята дейност.

Глава четвърта

#### ПОДАВАНЕ НА ЖАЛБИ И СИГНАЛИ

Чл. 24. Жалби и сигнали пред омбудсмана могат да подават физически лица без разлика на гражданство, пол, политическа принадлежност или религиозни убеждения.

Чл. 25. (1) Жалбите и сигналите могат да бъдат писмени или устни, подадени лично, по пощата или по друго традиционно средство за съобщение.

(2) Жалбата трябва да съдържа името и постоянния адрес на жалбоподателя, описание на нарушението, органа, администрацията или лицето, срещу които се подава жалбата. Към жалбата могат да бъдат приложени и писмени доказателства.

(3) Анонимни жалби и сигнали, както и такива за нарушения, извършени преди повече от две години, не се разглеждат.

(4) Ако жалбата е устна, се съставя протокол, в който се съдържа информацията, изискуема по ал. 2.

Чл. 26. Подаването на жалби пред омбудсмана е безплатно.

Чл. 27. Получените жалби и сигнали се вписват в регистъра по Чл. 21. В регистъра се отбелязват и предприетите по всеки конкретен случай мерки и резултатът от тях.

Чл. 28. Органите и лицата по чл. 2, до които се отнасят становищата, предложенията и препоръките на омбудсмана, са длъжни да ги разгледат в 14-дневен срок и да уведомят омбудсмана за предприетите от тях мерки.

Глава пета

#### АДМИНИСТРАТИВНО НАКАЗАТЕЛНИ РАЗПОРЕДБИ

Чл. 29. Който възпрепятства омбудсмана да изпълни служебните си задължения, се наказва с глоба до 600 лв., ако не подлежи на по-тежко наказание.

Чл. 30. Който не представи в определения от омбудсмана срок поискани от него сведения, документи или актове, се наказва с глоба до 500 лв., ако не подлежи на по-тежко наказание.

Чл. 31. Който не изпълни друго задължение, произтичащо от този закон или от нормативен акт по прилагането му, се наказва с глоба до 300 лв., ако не подлежи на по-тежко наказание.

Чл. 32. Административното наказание по чл. 29 - 31 се налага от съответния районен съд. Актът, с който се установява административното нарушение, се съставя от длъжностно лице, определено от омбудсмана, и се изпраща на съответния районен съд.

Чл. 33. Съдът съобщава на лицето, чието наказване се иска, за постъпването на материалите по чл. 32, определя му срок за запознаване с тях, за възражения и посочване на доказателства в тяхна подкрепа. Срокът не може да бъде по-малък от един месец.

Чл. 34. (1) След изтичане на срока по чл. 33 делото се насрочва за разглеждане в открито съдебно заседание.

(2) Омбудсманът може да участва в производството пред съда, ако намери това за необходимо.

Чл. 35. (1) Районният съд разглежда делото по същество и се произнася с решение, с което налага предвиденото в този закон административно наказание, или оправдава лицето, чието наказване е поискано.

(2) Решението по ал. 1 подлежи на касационно обжалване пред окръжния съд по реда на Закона за Върховния административен съд. Касационна жалба може да подаде и омбудсманът.

Чл. 36. Доколкото в този закон не е установено друго, прилага се Законът за административните нарушения и наказания.

## ДОПЪЛНИТЕЛНА РАЗПОРЕДБА

§ 1. По смисъла на този закон:

1. "обществени услуги" са образователна, здравна, социална, водоснабдителна, канализационна, топлоснабдителна, електроснабдителна, пощенска, телекомуникационна, търговска дейност, дейности по охрана и по безопасност на движението, както и други подобни услуги, предоставяни за задоволяване на обществени потребности, по повод на чието предоставяне могат да се извършват административни услуги;

2. "традиционно средство за съобщение" са писма, телефон, телеграф, телекс, факс и електронна поща.

## ПРЕХОДНИ И ЗАКЛЮЧИТЕЛНИ РАЗПОРЕДБИ

§ 2. В тримесечен срок от влизането в сила на този закон Народното събрание избира омбудсман.

§ 3. В едномесечен срок от встъпването в длъжност омбудсманът внася за одобрение в Народното събрание правилника за организацията и дейността си.

§ 4. Законът влиза в сила от 1 януари 2004 г.

Законът е приет от XXXIX Народно събрание на 8 май 2003 г. и е подпечатан с официалния печат на Народното събрание.

## ПРИЛОЖЕНИЕ II

### ПРАВИЛНИК ЗА ОРГАНИЗАЦИЯТА И ДЕЙНОСТТА НА ОМБУДСМАНА

(Обн., ДВ., бр. 45 от 31 Май 2005 г.)

#### Раздел I ОБЩИ ПОЛОЖЕНИЯ

Чл. 1. С този правилник се уреждат организацията и дейността на омбудсмана и неговата администрация и реда за приемане и разглеждане на жалби и сигнали, за извършване на проверка по инициатива на омбудсмана, за посредничество и за отправяне на предложения и препоръки.

Чл. 2. Въпросите относно дейността на омбудсмана и организацията на неговата администрация, които не са уредени в Закона за омбудсмана и настоящия правилник, се регулират с вътрешни актове на омбудсмана: инструкции, наредби, заповеди, решения, методически указания и други.

Чл. 3. Омбудсманът се подпомага от заместник-омбудсман, на когото той възлага с писмен акт изпълнението на някои от правомощията си или извършването на отделни действия.

Чл. 4. Официалният език в работата на омбудсмана е българският. Който не знае български език, може да се обръща към омбудсмана на друг език.

Чл. 5. (1) Омбудсманът сътрудничи със сродни институции в други държави и техните асоциации, както и с международни организации.

(2) Омбудсманът взаимодейства с местните обществени посредници (местни омбудсмани) и други сродни институции в България и им оказва методическа помощ.

Чл. 6. (1) Дейността на омбудсмана е публична.

(2) Омбудсманът информира обществеността за своята работа чрез съобщения за пресата, изявления в медиите, пресконференции, участия в предавания на електронните медии и други.

(3) Омбудсманът е длъжен да не разгласява обстоятелствата, съставляващи държавна, служебна или търговска тайна, както и лични тайни, които са му станали известни във връзка с осъществяване на правомощията му.

Чл. 7. (1) Книжата на омбудсмана са неприкосновени и не подлежат на проверка и изземване.

(2) Кореспонденцията между омбудсмана и лицата, които се обръщат към него с жалби и сигнали, е неприкосновена, не подлежи на проверка и не може да бъде използвана като доказателствено средство в никакви производства.

## Раздел II

### ОСНОВНИ ПРИНЦИПИ В ДЕЙНОСТТА НА ОМБУДСМАНА.

#### ПРАВОМОЦИЯ

Чл. 8. В своята дейност омбудсманът се ръководи от следните основни принципи:

1. безпристрастност и независимост;
2. утвърждаване на правата държава и справедливостта;
3. преценка по вътрешно убеждение спазени ли са изискванията за добро управление.

Чл. 9. (1) Омбудсманът:

1. разглежда жалби и сигнали срещу държавните и общинските органи и техните администрации и срещу лица, на които е възложено осъществяването на публична функция или предоставянето на обществени услуги, когато при извършването от тях административни действия се накърняват права и свободи или не се създават необходимите условия за зачитането им;

2. прави проверки по постъпили жалби и сигнали;

3. предприема действия по своя инициатива, когато констатира, че неговата намеса е необходима с оглед зачитането на правата и свободите;

4. прави предложения и препоръки до лицата по т. 1 за зачитане на правата и свободите, за отстраняване на последиците от накърняването на определени права и свободи, както и за отстраняване на причините, довели до това;

5. предлага на органите по чл. 150, ал. 1 от Конституцията да сезират Конституционния съд, ако прецени, че се налага тълкуване на Конституцията или обявяване на противоконституционност на закон;

6. посредничи между лицата по т. 1 и засегнатите лица за преодоляване на допуснатите нарушения и примирява позициите им;

7. изисква информация от лицата по т. 1 във връзка с разглежданите случаи;

8. проверява, включително на място, дейността на лицата по т. 1 и присъства при обсъждане и вземане на решения;

9. публично изразява мнение по зачитането на правата и свободите и може да поиска да бъде изслушан от Народното събрание;

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

11. подготвя и внася годишен доклад в Народното събрание;

12. информира Народното събрание за отделни случаи на накърняване и незачитане на права и свободи и подготвя доклади по тях;

13. издава бюлетин;

14. извършва и други действия във връзка със зачитането на правата и свободите.

(2) Правомощията на омбудсмана не се отнасят до:

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

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

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

(3) Омбудсманът не може да води дела от името на лицата, които са се обърнали към него, и не може да ги представлява пред съд и пред лицата по ал. 1, т. 1.

### Раздел III

#### АДМИНИСТРАЦИЯ НА ОМБУДСМАНА

Чл. 10. (1) Администрацията на омбудсмана се ръководи от главен секретар и е организирана в дирекции и отдели.

(2) Омбудсманът назначава и уволнява служителите в своята администрация и определя правомощията и възнагражденията им.

(3) Омбудсманът определя работното време на своята администрация и приемното време за граждани.

Чл. 11. (1) Към администрацията на омбудсмана се създава приемна.

(2) Омбудсманът приема лично граждани в определено от него време.

(3) Служителите от администрацията работят в приемната на ежедневен ротационен принцип, на основата на месечна програма, одобрена от главния секретар.

(4) Омбудсманът може да открива временни приемни и в други населени места.

Чл. 12. (1) Лицата, работещи в администрацията на омбудсмана, са в трудови или служебни правоотношения. Омбудсманът определя кои длъжности се изпълняват от лица в служебно правоотношение.

(2) Стажът на служителите към омбудсмана се зачита за трудов стаж по специалността им, съответно за служебен стаж.

(3) Омбудсманът, заместник-омбудсманът и служителите имат право на допълнителен платен годишен отпуск до 12 работни дни за изпълнение на задълженията в извънработно време. Конкретният размер на отпуска се определя от омбудсмана.

Чл. 13. Дейността на омбудсмана може да се подпомага от външни експерти и специалисти, които работят по граждански договор или на обществени начала.

Чл. 14. Омбудсманът може да формира консултативни съвети, в които участват той, неговият заместник или други представители на неговата администрация, представители на академичните среди, медиите, организации на гражданите, външни консултанти и други.

Чл. 15. Омбудсманът може да създава регионални съвети за взаимодействие с обществените посредници, подпомагане на дейността им и уеднаквяване на практиката. В тях участват омбудсманът, заместник-омбудсманът или представители на неговата администрация, обществени посредници от няколко общини и представители на съответните общински съвети, представители на медиите, на организации на гражданите и други.

#### Раздел IV

#### ПРИЕМАНЕ И РАЗГЛЕЖДАНЕ НА ЖАЛБИ И СИГНАЛИ

Чл. 16. (1) Жалбите и сигналите, които се подават до омбудсмана, могат да бъдат писмени или устни. Приемането им се извършва в приемната на омбудсмана.

(2) Формата на жалбите и сигналите е свободна, но те задължително трябва да съдържат:

1. данни за подателя, включително за връзка с него;
2. описание на нарушението;
3. данни за нарушителя;
4. времето, по което е извършено нарушението;
5. информация за това, дали същият случай е в процес на разглеждане от съд или друга институция;
6. информация за причинените вреди, ако се търси обезщетение за тях.

(3) Липсата на информация по ал. 2 не е пречка за приемане на жалбата или сигнала. Всяка необходима информация може да бъде поискана при или след подаването им.

(4) Писмените жалби и сигнали се подават лично, с писмо, телекс, телеграф, факс или по електронна поща. Омбудсманът може да издаде примерен образец, използването на който не е задължително.

(5) Устните жалби и сигнали се подават лично или по телефон.

(6) Подаването на жалби и сигнали, както и цялата процедура по разглеждането им, е безплатна за подателя.

Чл. 17. Постъпилите писмени жалби или сигнали се вписват в регистъра на жалбите и сигналите и се разпределят от приемащия служител за разглеждане от съответния отдел.

Чл. 18. (1) За постъпилите устни жалби или сигнали дежурният служител в приемната на омбудсмана съставя протокол, в който посочва името и постоянния адрес на подателя, описание на нарушението, органа, администрацията или лицето, срещу които се подава жалбата.

(2) Протоколът се вписва в регистъра на жалбите и сигналите.

(3) Приеманият служител разпределя протоколираните жалби и сигнали за разглеждане от съответния отдел.

Чл. 19. Когато подателят на жалба или сигнал иска неговата самоличност да бъде запазена в тайна, в регистъра не се посочват данни за самоличността му.

Чл. 20. (1) Приеманият служител вписва в регистъра, но не разпределя за разглеждане анонимни жалби и сигнали, както жалби и сигнали за нарушения, извършени преди повече от две години.

(2) Ако въпросите по жалбите и сигналите, които не подлежат на разпределение по предходната алинея, са с голямо обществено значение, служителят предлага извършването на проверка по инициатива на омбудсмана.

Чл. 21. (1) Жалбите и сигналите, разпределени за разглеждане по отдели, се възлагат на служител от съответния отдел.

(2) Отделите сътрудничат помежду си, когато даден случай е в сферата на дейност на повече от един от тях.

(3) Жалбите и сигналите, съдържащи данни за корупция, се водят на специален отчет.

Чл. 22. (1) Служител, на който са възложени жалби и сигнали, извършва проверка по допустимостта им.

(2) В двуседмичен срок след постъпване на жалбата или сигнала служителят подготвя писмен отговор до подателя дали жалбата или сигналът се приема за разглеждане. При приемане на жалбата или сигнала за разглеждане на подателя се съобщава входящият номер и отделът или служителят, който ще разглежда случая. При отрицателен отговор се посочва основанието без да е нужно да се излагат други мотиви.

(3) При необходимост могат да бъдат изисквани допълнителни данни от подателя на жалбата или сигнала.

(4) Съществуването на други пътища за защита не е основание за недопустимост на жалбата или сигнала. Ако жалбата или сигналът засяга въпрос, който може да бъде отнесен към висшестоящ административен орган или пред друг специализиран орган (комисия, агенция), омбудсманът може да посъветва подателя да се обърне към съответната институция, освен ако прецени че е наложително и той да разгледа случая.

(5) Ако жалбата или сигналът е извън правомощията на омбудсмана, той не го приема за разглеждане, информира подателя за своето решение и може да го посъветва да се обърне към друг орган.

(6) В отделни случаи със съгласието на подателя омбудсманът може да изпрати жалбата или сигнала на друг компетентен орган.

Чл. 23. (1) Служителят, на когото е възложено разглеждането на жалбата или сигнала, извършва проверка, като събира информация, изисква и проверява документи, наблюдава пряко дейността на органите и лицата по чл. 9, ал. 1, т. 1, извършва анкети и други.

(2) Проверката може да включва и събиране на данни от подателя на жалбата или сигнала, запитвания към органи или лица извън тези по чл. 9, ал. 1, т. 1 и т.н.

(3) Омбудсманът може да възлага извършването на проучвания и експертни доклади, ако прецени, че са необходими за целите на проверката.

Чл. 24. (1) Проверката приключва с писмено становище.

(2) Становището по ал. 1 отразява резултатите от проверката и включва:

1. повода за извършване на проверката;
2. описание на нарушението;
3. отдела и служителя, на когото случаят е разпределен;
4. предприетите действия;
5. събраните доказателства;
6. направените констатации и изводи;
7. препоръки и предложения, ако има такива;
8. друга информация от значение за случая.

(3) Становището се подписва от омбудсмана или упълномощено от него лице.

(4) Копие от становището се изпраща на заинтересуваните органи и лица.

(5) Номерът и датата на становището се вписват в регистъра на жалбите и сигналите.

(6) В отделни случаи омбудсманът може да изпрати предварително проект на своите становища на засегнатите страни. В определен от него срок те могат да изразят мнение.

Чл. 25. (1) Регистърът на жалбите и сигналите съдържа:

1. входящ номер и дата на постъпване на жалбата или сигнала;
2. името и адреса на подателя, освен в случаите по чл. 19;
3. наименованието на органа по чл. 9, ал. 1, т. 1;
4. съществено от оплакванията;
5. отдела или служителя, на който е разпределен случаят;
6. становището на съответния отдел по приемане на жалбата или сигнала за разглеждане;
7. номер и дата на становището;
8. произнасянето на омбудсмана, съответно други мерки, които са предприети по случая;
9. осъществяването на посредничество и резултатите от него;
10. отбелязване дали случаят е включен в годишния или специалните доклади на омбудсмана.

(2) Вписванията в регистъра се подготвят от приемащите служители и служителите, извършващи проверките, и се извършват от главния секретар или определен от него служител от администрацията.

(3) Информацията, съдържаща се в регистъра, е достъпна за всички органи и лица.

## Раздел V

### ПОСРЕДНИЧЕСТВО

Чл. 26. По всяко време при разглеждане на жалба или сигнал омбудсманът може да предложи посредничеството си за доброволно уреждане на случая между засегнатото лице и органа или лицето по чл. 9, ал. 1, т. 1.

Чл. 27. По своя преценка омбудсманът осъществява посредничеството лично или като възлага извършването на отделни или всички действия на заместник-омбудсмана или на служител от администрацията.

Чл. 28. (1) В случаите по чл. 26 омбудсманът отправя предложение за посредничество до подателя и органа или лицето, срещу което е подадена жалбата или сигналът.

(2) В случай, че и двете страни приемат посредничеството, омбудсманът оказва всестранна помощ за преодоляване на конфликта (осъществяване на контакт, подпомагане в хода на евентуални преговори и други). За целта той може да проведе без ограничение поредици от общи срещи с двете страни, а така също и индивидуални срещи с всяка от тях поотделно.

(3) В хода на срещите на всеки етап омбудсманът изслушва становищата на страните и ги подпомага в процеса на преодоляване на различията с всички възможни средства, включително като им предлага формула на разрешаване на спора.

(4) Омбудсманът може да разкрива на другата страна по спора информация, която е получил по време на индивидуална среща, само при наличие на изрично съгласие на страната, от която е получил информацията.

(5) В случай на успешно уреждане на конфликта за резултатите от посредничеството се съставя протокол, който се подписва от двете страни и омбудсмана или определен от него служител.

(6) В случай на безуспешно приключване на посредничеството за осъществяване на своята функция омбудсманът може да използва другите свои правомощия, предвидени от закона и този правилник.

## Раздел VI

### ДЕЙСТВИЯ ПО ИНИЦИАТИВА НА ОМБУДСМАНА

Чл. 29. (1) Омбудсманът може да предприеме действия по своя инициатива, когато констатира, че не се създават необходимите условия за защита на правата и свободите.

(2) Когато омбудсманът действа по собствена инициатива, той може да извършва проверки и относно нарушения, извършени преди повече от две години.

(3) Предприемането на действия от омбудсмана по негова инициатива се вписва в отделен раздел на регистъра на жалбите и сигналите.

(4) Когато предприема действия по собствена инициатива, омбудсманът може да възложи проверката на заместник-омбудсмана или на един или повече служители.

(5) Когато омбудсманът възлага извършването на проверката на заместник-омбудсмана или на един или повече служители, той определя срока за приключване на проверката.

Чл. 30. Ако друго не е предвидено в този раздел, за извършването на проверка по инициатива на омбудсмана и приключването ѝ се прилагат съответно правилата за проверката по жалба или сигнал.

## Раздел VII

### ПРЕПОРЪКИ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ

Чл. 31. В становището, с което приключва извършената проверка, когато намери за уместно, омбудсманът прави препоръки и предложения:

1. за извършването или за преустановяване на извършването на определени административни действия;
2. за възстановяване на нарушени права и свободи;
3. за отстраняване на причините и условията, които създават предпоставки за нарушения на правата и свободите;
4. за отстраняване на проявите на лошо администриране и за подобряване на работата на администрацията.

Чл. 32. (1) В 14-дневен срок от получаване на становището с препоръките и предложенията органът или лицето, до което то е изпратено, е длъжно да ги разгледа и да уведоми омбудсмана за предприетите мерки.

(2) Ако не бъдат предприети мерки, омбудсманът може да включи случая в годишния си доклад или в отделен доклад пред Народното събрание.

Чл. 33. (1) Ако в резултат от извършена проверка омбудсманът установи, че определена законова разпоредба е причина или създава предпоставки за нарушения на правата и свободите, той може да отправи предложения и препоръки за законодателни промени.

(2) Предложенията и препоръките за законодателни промени се изпращат до председателя на Народното събрание и до Министерския съвет.

(3) Предложенията и препоръките за законодателни промени и действията, предприети по тях, се вписват в регистъра на жалбите и сигналите и се включват в годишния доклад на омбудсмана.

## Раздел VIII

## ГОДИШЕН ДОКЛАД. ДОКЛАДИ ПО ОТДЕЛНИ СЛУЧАИ

Чл. 34. (1) Омбудсманът представя годишен доклад за своята дейност пред Народното събрание.

(2) Докладът се внася до 31 март на следващата година и съдържа информация за:

1. постъпилите жалби и сигнали, по които проверките са приключили;
2. случаите, когато намесата му е имала резултат;
3. случаите, когато намесата му е останала без резултат, и причините за това;
4. направените предложения и препоръки, както и дали са били взети предвид;
5. зачитането на правата и основните свободи и ефективността на действащото законодателство в тази област;
6. предложения и препоръки за осъществяване на промени в законодателството;
7. отчет на разходите;
8. резюме;
9. друга информация, която омбудсманът сметне, че е необходима за пълно и точно представяне на дейността му.

(3) Докладът по ал. 1 е публичен. Пълният текст на доклада е на разположение в приемната на омбудсмана.

(4) Резюме от годишния доклад се обнародва в "Държавен вестник".

Чл. 35. (1) По искане на Народното събрание или по своя инициатива омбудсманът изготвя и представя доклади по отделни случаи.

(2) Докладите по ал. 1 са публични.

(3) Копия от отделните доклади се изпращат на органите и лицата, до дейността на които те се отнасят.

Чл. 36. Омбудсманът издава бюлетин, в който представя своята дейност, проблеми на зачитането на правата и свободите, прилагането на законодателството в тази сфера, научни изследвания и публикации, дейността на сродни институции в други страни и т.н.

## Раздел IX БЮДЖЕТ

Чл. 37. (1) Дейността на омбудсмана и неговата администрация се финансира от държавния бюджет и от други източници.

(2) Омбудсманът е първостепенен разпоредител с бюджетни кредити.

Чл. 38. Основните месечни възнаграждения на администрацията на омбудсмана се определят от омбудсмана съгласно вътрешните правила за работната заплата и разполагаемите средства по бюджета за съответната година.

Чл. 39. Изпълнението, отчитането и контролът по дейностите, финансирани със средства от бюджета на омбудсмана, се осъществяват съобразно общите правила на българското законодателство.

## ЗАКЛЮЧИТЕЛНИ РАЗПОРЕДБИ

Параграф единствен.

Правилникът е одобрен с решение на Народното събрание на основание чл. 3, ал. 2 от Закона за омбудсмана (ДВ, бр. 48 от 2003 г.).

## ПРИЛОЖЕНИЕ III

### ЗАКОН ЗА МЕСТНОТО САМОУПРАВЛЕНИЕ И МЕСТНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ (Извлечение)

...

Чл. 21а. (Нов, ДВ, бр. 65 от 1995 г., отм., бр. 69 от 1999 г., нов, бр. 69 от 2003 г.) (1) Общинският съвет може да избира обществен посредник.

(2) Общественият посредник съдейства за спазване правата и законните интереси на гражданите пред органите на местното самоуправление и местната администрация.

(3) Организацията и дейността на обществения посредник се уреждат с правилник, приет от общинския съвет.

(4) Общественият посредник се избира и освобождава с мнозинство 2/3 от общия брой на общинските съветници.

...

#### ЗАКЛЮЧИТЕЛНА РАЗПОРЕДБА

към Закона за изменение и допълнение на Закона за местното самоуправление и местната администрация (ДВ, бр. 69 от 2003 г.)

§ 43. Законът влиза в сила от деня, следващ датата на произвеждане на местните избори през 2003 г.

## ПРИЛОЖЕНИЕ IV

### ЗАКОН ЗА ОБЩИНСКОТО И МЕСТНО САМОУПРАВЛЕНИЕ В КАТАЛУНИЯ (Извлечение)

48.2 Организационната структура на общината може да включва допълнително:

- а) ...
- б) ...
- в) местен народен защитник, който се избира с абсолютно мнозинство по предложение на група общински съветници.

59.1 Кандидатите за местен омбудсман трябва да отговарят на следните условия:

- а) да бъдат пълнолетни граждани, притежаващи всички граждански и политически права;
- б) да бъдат каталунски граждани в съответствие с чл. 6 на Статута за автономия на Каталуния.

59.2 Местният омбудсман се избира на заседание на общинския съвет с мнозинство от три пети от общинските съветници. Ако не бъде постигнато такова мнозинство при първото гласуване, за избора му при второто гласуване е достатъчно абсолютно мнозинство. Местният омбудсман се назначава със заповед на кмета на населеното място.

59.3 Местният омбудсман се избира за мандат от пет години. Правомощията му се прекратяват единствено в случай на оставка, смърт, физическа невъзможност за изпълнение на задълженията или присъда за извършено от него умишлено престъпление.

59.4 Местният омбудсман е упълномощен да защитава основните права и свободи на местните граждани и във връзка с това упражнява надзор над работата на местната администрация. Местният омбудсман е независим и обективен в изпълнението на своите функции.

## ПРИЛОЖЕНИЕ V

### ПРИМЕРЕН ПРАВИЛНИК ЗА ОРГАНИЗАЦИЯТА И ДЕЙНОСТТА НА ОБЩЕСТВЕНИЯ ПОСРЕДНИК (НА ОБЩИНА.....)

#### Глава първа ОБЩИ ПОЛОЖЕНИЯ

Чл. 1. Този правилник се приема на основание на чл. 21а, ал. 3 от Закона за местното самоуправление и местната администрация и чл.... от Правилника за организацията и дейността на общинския съвет, неговите комисии и взаимодействието му с общинската администрация.

Чл. 2. Общественият посредник съдейства за спазване правата и законните интереси на гражданите и техните организации пред органите на местното самоуправление и местната администрация.

Чл. 3. (1) В своята дейност общественият посредник е независим и се подчинява само на Конституцията, българското законодателство и ратифицираните международни договори, по които Република България е страна, като се ръководи от личната си съвест и морал.

(2) Общественият посредник осъществява дейността си въз основа на този правилник.

Чл. 4. Дейността на обществения посредник е публична.

Чл. 5. (1) Общественият посредник осъществява своята дейност като прави предложения и препоръки до органите на местното самоуправление и местната администрация.

(2) Дейността на обществения посредник е насочена и към подобряване на качеството и достъпността на обществените услуги, предоставяни от общината.

Чл. 6. Органите на местната власт и местното самоуправление оказват съдействие на обществения посредник за изясняване на жалбите и сигналите, които са изпратени до него.

Чл. 7. (1) Общественият посредник може да си сътрудничи, взаимодейства и да обменя информация с омбудсмана на Република България.

(2) Общественият посредник работи в сътрудничество и може да се сдружава с обществени посредници от други общини.

## Глава втора ПРИНЦИПИ

Чл. 8. (1) В дейността си общественият посредник се ръководи от принципите на: законност, независимост, обективност, безпристрастност, справедливост, прозрачност, публичност, хуманност и толерантност.

(2) Общественият посредник осигурява равни възможности на гражданите да защитят правата и законните си интереси, независимо от техния пол, раса, националност, етническа принадлежност, социален произход, възраст, материален статут, политически пристрастия, религиозни вярвания.

## Глава трета ИЗБОР, ЗАЕМАНЕ НА ДЛЪЖНОСТ И ОСВОБОЖДАВАНЕ НА ОБЩЕСТВЕНИЯ ПОСРЕДНИК

Чл. 9. (1) Общинският съвет избира обществен посредник след проведена процедура по предварителен подбор на кандидатите.

(2) Процедурата по избор на обществен посредник се открива с решение на общинския съвет, което се обявява публично чрез електронните и печатните медии.

Чл. 10. (1) За обществен посредник се избира български гражданин, с постоянен или настоящ адрес на територията на община....., който не е осъждан с влязла в сила присъда за умишлено престъпление от общ характер, със завършено висше образование – с минимална образователна степен бакалавър, пет години общ трудов стаж, с високи морални качества и привързаност към идеите на хуманизма и демокрацията.

(2) За участие в процедурата по избор на обществен посредник кандидатите представят:

1. заявление;
2. автобиография;
3. свидетелство за съдимост;
4. копие от трудовата/служебната книжка или документ, удостоверяващ трудовия стаж;
5. копие от диплома за висше образование;
6. декларация за липса на обстоятелства, свързани с несъвместимост по чл. 11 от този правилник;
7. препоръки<sup>6</sup>;
8. концепция за дейността си като обществен посредник до три стандартни печатни страници.

Чл. 11. (1) Длъжността на обществения посредник е несъвместима с:

1. длъжност в държавната или общинската администрация;
2. длъжност по управление в търговско дружество или юридическо лице с нестопанска цел;

<sup>6</sup> Общинският съвет може да изисква препоръки от кандидатите.

3. членство в политическа партия или синдикална организация.

(2) Общественият посредник не може:

1. да получава възнаграждение за труд по трудово, служебно или гражданско правоотношение;
2. да извършва търговска дейност;
3. да извършва адвокатска дейност;
4. да изпълнява друга обществена функция.

Чл. 12. (1) Общинският съвет създава временна комисия за предварителен подбор на кандидатите за обществен посредник и одобрява критериите за подбор.

(2) Временната комисия за подбор на кандидати за обществен посредник се състои от по един общински съветник от всяка кандидатска листа за съветници, представена в общинския съвет.

(3) В работата си временната комисия може да привлича представители на организации с нестопанска цел, регистрирани и осъществяващи дейност на територията на общината с право на съвещателен глас.

Чл. 13. (1) Кандидатите, отговарящи на изискванията по чл. 8, ал. 1, и представили документите по чл. 8, ал. 2, се явяват на събеседване пред временната комисия за подбор на кандидати за обществен посредник.

(2) Чрез събеседването се проверяват познанията на кандидата в областта на местното самоуправление, взаимоотношенията между местната власт и гражданите и възможностите за защита на техните права и интереси.

(3) Временната комисия оценява всеки кандидат съгласно приетите от общинския съвет критерии, за което съставя протокол.

(4) Комисията предлага на общинския съвет класираните на първите две места кандидатури за избор на обществен посредник на община.....

Чл. 14. (1) Общинският съвет избира обществения посредник с мнозинство 2/3 от общия брой на общинските съветници.

(2) Ако никой от предложените кандидати не бъде избран, в двумесечен срок се провежда избор след нова процедура по подбор на кандидати за обществен посредник.

Чл. 15. Общественият посредник се избира за срок от три години и за не повече от два последователни мандата.

Чл. 16. (1) Пълномощията на избрания обществения посредник възникват по силата на решението за избор на общинския съвет. Общественият посредник встъпва в длъжност след подписване на акт по встъпване и полагане на клетва пред общинския съвет на същото заседание, на което е избран.

(2) Клетвата е със следното съдържание: "Заклевам се да спазвам Конституцията и законите на Република България и с всички свои действия да защитавам обективно и безпристрастно правата и свободите на гражданите на община....".

Чл. 17. (1) Общественият посредник има всички права по трудово правоотношение освен тези, които противоречат или са несъвместими с неговото правно положение.

(2) Размерът на месечното възнаграждение на обществения посредник се определя с решение на общинския съвет. Размерът на възнаграждението не може да бъде по-малък от две средни работни брутни заплати на служители в общинската администрация.

(3) Общественият посредник ползва годишен отпуск не по-малко от 25 работни дни, като за ползването на отпуск уведомява писмено председателя на общинския съвет.

Чл. 18. (1) Пълномощията на обществения посредник се прекратяват предсрочно при:

1. подаване на оставка пред общинския съвет;
2. установяване на несъвместимост по чл. 11 от този правилник;
3. фактическа невъзможност да изпълнява функциите си повече от три месеца;
4. системно неизпълнение на задълженията си за повече от три месеца;
5. груби нарушения на този правилник;
6. влизане в сила на присъда за умишлено престъпление от общ характер;
7. смърт.

(2) Решението за предсрочно прекратяване на пълномощията на обществения посредник по ал. 1 т. 2, 3, 4 и 5 се приема от общинския съвет с мнозинство 2/3 от общия брой на общинските съветници по искане на най-малко на една пета от тях. Основанията по ал. 1 т. 1, 6 и 7 се обявяват от председателя на общинския съвет на заседание на общинския съвет.

(3) При предсрочно прекратяване на пълномощията на обществения посредник, общинският съвет в същото заседание взема решение за откриване на процедура за избор на обществен посредник.

Чл. 19. (1) Изборът на нов обществен посредник се провежда не по-късно от два месеца преди изтичането на срока, за който е избран действащият обществен посредник.

(2) Общественият посредник продължава да изпълнява правомощията си до встъпване в длъжност на новоизбрания обществен посредник.

## Глава четвърта

### ПРАВОМОЩИЯ НА ОБЩЕСТВЕНИЯ ПОСРЕДНИК

#### Чл. 20. Общественият посредник:

1. приема и разглежда жалби и сигнали от граждани и юридически лица за нарушения на правата им от органите на местното самоуправление и местната администрация;
2. прави проверки по постъпилите жалби и сигнали;
3. отправя предложения и препоръки за възстановяване на нарушените права пред съответните органи;
4. посредничи между органите на местно самоуправление и местната администрация и засегнатите лица за отстраняване на допуснати нарушения;
5. прави предложения и препоръки за отстраняване на причините и условията, които създават предпоставки за нарушения на правата и свободите на гражданите;
6. уведомява националния омбудсман, ако случаят е от неговата компетентност;
7. уведомява органите на МВР или на прокуратурата, когато има данни за извършено престъпление от общ характер;
8. може да търси съдействие от средствата за масово осведомяване и от други държавни и граждански структури.

#### Чл. 21. (1) Общественият посредник има право:

1. да иска и да получава навременна, точна и пълна информация по конкретна жалба или сигнал от органите на местното самоуправление и местната администрация, включително и да присъства при обсъждане и вземане на решения по тези случаи;
2. да изразява публично мнение и становище във връзка с дейността си, включително в средствата за масово осведомяване.

#### (2) Общественият посредник е длъжен:

1. да проявява обективност към случаите, с които е ангажиран;
2. да предоставя възможност за преразглеждане на позициите на местната администрация;
3. да спазва разпоредбите на този правилник.

(3) Органите на местното самоуправление и местната администрация са длъжни да предоставят на обществения посредник поисканите сведения и данни в двуседмичен срок от поискването.

(4) Общественият посредник може да действа и по своя инициатива, когато констатира, че не се създават необходимите условия за защита на правата и законните интереси на гражданите и техните организации.

(5) Общественият посредник уведомява писмено общинския съвет и кмета на общината за случаите на отказ за съдействие и предоставяне на информация при извършване на проверка по жалба или сигнал.

Чл. 22. Председателят на общинския съвет оказва съдействие на обществения посредник, като в първото предстоящо заседание на общинския съвет внася за разглеждане повдигнатите от обществения посредник въпроси, доколкото те са от компетентността на съвета.

Чл. 23. (1) Общественият посредник няма право:

1. да разгласява обстоятелства, станали му известни при изпълнение на неговите функции, които са държавна, служебна или търговска тайна, или са от личен характер;

2. да се ангажира с политически каузи и да изказва публично мнение по политически въпроси.

(2) Правомощията на обществения посредник не се отнасят до:

1. случаи, възникнали преди повече от две години преди датата, на която е бил сезиран;

2. въпроси от личния живот на гражданите;

3. случаи, чието решаване не е в правомощията на органите на местната власт;

4. случаи, които са били предмет на съдебен процес и по които има влязло в сила съдебно решение.

Чл. 24. (1) Жалбите до обществения посредник и всички приложени документи се разглеждат публично.

(2) Жалбоподателят има правото да поиска жалбата му да бъде разгледана поверително. В този случай жалбата и другите документи, изброени по-горе, не са публично достъпни.

(3) Ако общественият посредник започне проверка, дори жалбата да е поверителна, тя трябва да бъде изпратена на засегнатата институция. Случаите на обществения посредник, считани за поверителни, се публикуват в неговия годишен доклад в анонимна форма.

Чл. 25. Общественият посредник няма право да представлява пред съд лицата, които са се обърнали към него.

Чл. 26. Подаването на жалби и сигнали и разглеждането им от обществения посредник е безплатно.

Чл. 27. (1) Общественият посредник приема граждани във време и място, определени и публично обявени от него.

(2) Общественият посредник организира периодично приемни в населените места на общината.

Глава пета

ПОДАВАНЕ НА ЖАЛБИ И СИГНАЛИ ДО ОБЩЕСТВЕНИЯ ПОСРЕДНИК

Чл. 28. Жалби и сигнали до обществения посредник могат да подават физически и юридически лица във връзка с действията или бездействията

на органите на местното самоуправление и местната администрация на общината.

Чл. 29. (1) Жалбата и сигналът могат да бъдат писмени или устни, подадени лично или чрез надлежно упълномощено лице.

(2) Жалбата и сигналът трябва да съдържат името и постоянния адрес на жалбоподателя, описание на нарушението, органа, администрацията или лицето, срещу което се подава жалбата. Към жалбата могат да бъдат приложени и писмени доказателства.

(3) Анонимни жалби и сигнали, както и такива за нарушения, извършени преди повече от две години, не се разглеждат;

(4) Ако жалбата или сигналът са устни, се съставя протокол, в който се съдържа информацията, изискуема по ал. 2. Протоколът се подписва от лицето, подало жалбата или сигнала, и обществения посредник.

Чл. 30. (1) Гражданите и техните организации подават жалби и сигнали до обществения посредник в случаите на:

1. нарушаване на закони и подзаконови актове от органите на местното самоуправление и местната администрация;

2. нарушаване на изискванията за законосъобразност при издаването на административните актове и действията на органите на местното самоуправление и местната администрация;

3. в случаите на настъпили неблагоприятни последствия от прилагането на административни актове или от действия или бездействия на органите на местното самоуправление и местната администрация;

4. неспазване на процедури и срокове за издаване на административни актове и предоставяне на обществени услуги;

5. нарушаване правото на достъп до информация;

6. прояви на некомпетентност, недобросъвестност, бавност и незачитане на достойнството на гражданите.

(2) При липса на компетентност общественият посредник в едноседмичен (двуседмичен) срок уведомява жалбоподателя и препоръчва други средства за защита на неговите права и интереси.

(3) Общественият посредник е длъжен да предостави писмено становище по случая на жалбоподателя в едномесечен срок от подаване на жалбата.

Чл. 31. Общественият посредник поддържа регистър на постъпилите писмени и устни жалби и сигнали и тяхното движение.

Чл. 32. (1) Органите на местното самоуправление и местната администрация, до които се отнасят становищата, предложенията и препоръките на обществения посредник, са длъжни да ги разгледат в двуседмичен срок. Те го уведомяват за предприетите мерки в едномесечен срок от датата на постъпването на становищата, предложенията и препоръките.

(2) Общественият посредник внася в общинския съвет справка за случаите, в които не е получил информация за предприетите мерки по ал.1.

## Глава шеста ФИНАНСИРАНЕ

Чл. 33. (1) Финансовото осигуряване на дейността на обществения посредник е от бюджета на общината и/или от други източници.

(2) Дейността на обществения посредник може да се финансира и чрез дарения от други местни и чуждестранни източници без условия, които поставят в зависимост обществения посредник или общината.

(3) Кметът на общината осигурява помещението и необходимото оборудване за дейността на обществения посредник.

(4) По предложение на обществения посредник кметът на общината назначава и освобождава сътрудници на обществения посредник съгласно предвидените средства за дейността на обществения посредник в одобрения годишен бюджет на общината и структурата на общинската администрация.

(5) В едномесечен срок от постъпване на средствата по ал.2 в общинския бюджет кметът внася доклад в общинския съвет за:

1. името на дарителя;
2. произхода на средствата;
3. начин на изразходване на средствата за дейността на обществения посредник.

(6) Не се допуска финансиране от анонимни източници.

## Глава седма ОТЧЕТНОСТ

Чл. 34. Общественият посредник представя шестмесечни анализи за постъпилите жалби и сигнали до общинския съвет и кмета на общината.

Чл. 35. Общественият посредник представя годишен доклад за дейността си през предходната година до 31 януари.

Чл. 36. (1) Докладът съдържа:

1. информация за постъпилите жалби и сигнали;
2. резултат от приключилите проверки по постъпилите жалби и сигнали;
3. информация за случаите, когато намесата е имала резултат;
4. информация за случаите, когато намесата е останала без резултат и причините за това;
5. информация за направените предложения и препоръки, както и дали са били взети предвид;
6. становище за прилагането на средствата за защита на законните права и интереси на гражданите;

7. предложения за подобряване на обществените услуги, предоставяни от общината;

8. резюме.

(2) По искане на общинския съвет или по своя инициатива общественият посредник изготвя доклади по отделни случаи от неговата практика.

Чл. 37. (1) Общинският съвет разглежда доклада на обществения посредник на заседание до 31 март от текущата година.

(2) Кметът на общината и всеки общински съветник може да представи становище по доклада на обществения посредник.

Чл. 38. (1) Докладите и анализите на обществения посредник са публични и заедно със стенограмата от обсъждането им от общинския съвет се публикуват на официалната интернет страница на общината.

(2) Копия на доклада и становищата по него се предоставят в приемната на обществения посредник и в общината на разположение на гражданите и техните организации.

#### ЗАКЛЮЧИТЕЛНА РАЗПОРЕДБА

Параграф единствен.

Правилникът влиза в сила в деня на приемането му от общинския съвет.

## ПРИЛОЖЕНИЕ VI

### ГОДИШНИ ОТЧЕТИ НА МЕСТНИ ОБЩЕСТВЕНИ ПОСРЕДНИЦИ

#### 1. Годишен отчет на Столичния обществен посредник

**Антоанета Цонева за 2003 г.<sup>7</sup>**

(С незначителни съкращения)

Проектът “Столичен омбудсман” на Център за социални практики се осъществява в партньорство и с подкрепата на Столична община и се финансира от Фондация “Отворено общество”. Институцията обществен посредник съществува пилотно в Столична община от февруари 2002 г. Мандатът на институцията бе двугодишен и изтече в края на февруари 2004 г. През втората година от проекта усилията бяха насочени освен към изпълнение на задълженията на обществения посредник, произтичащи от правилника за дейността му, към популяризиране на институцията и използване на натрупания опит за нейното правно регламентиране в националното законодателство.

В новия политически мандат Столичният общински съвет предвиди в своя правилник избор на обществен посредник. Предстоят промени в Правилника за организацията и дейността на обществения посредник на територията на Столична община и откриване на процедура за номинация и избор на обществен посредник.

\* \* \*

Опитът сочи, че в контактите си с институцията гражданите предпочитат посещения в приемното време. По време на срещата жалбата се протоколира. Осигурен е ежедневен прием, с възможност гражданите да посочат удобни за тях часове за среща. Извън организирания по график прием, гражданите се обръщат към институцията (чрез посещения в офиса или по телефона), за да се информират за правомощията и дейността на различни общински и държавни структури, на операторите на обществени услуги – В и К, топлофикация, транспорт, застраховане и др. Случаите могат да бъдат разделени в две групи:

1. Случаи, изискващи консултация в процеса на развитие на административната процедура по предоставяне на административна услуга/издаване на административен акт от административния орган. Гражданите се нуждаят от указване на реда и начина, предвидени в закона, за упражняване на техните права и защита на законните им интереси пред администрацията.

<sup>7</sup> Пълният текст на доклада се намира в Интернет на адрес [www.sofia.bg/posrednik2001-2004.asp](http://www.sofia.bg/posrednik2001-2004.asp)

2. Случаи със сложна фактическа и правна страна, изискващи задълбочено проучване и проверка, преглед на нормативната база и среща с длъжностни лица от администрацията.

Посещение на място и директен контакт с длъжностните лица, разглеждащи конкретния случай, е предпочитаният подход в работата на офиса при проверка и осъществяване на посредничество за разрешаване на поставените проблеми.

В правилника за дейността на обществения посредник няма ограничение по отношение "давността" на случаите, по които лицата могат да се обръщат към институция. Следва да се отбележи, че разглеждането на случаи от преди повече от 1-2 години е неефективно предвид променената фактическа и правна обстановка. В Закона за омбудсмана, например, е предвидено, да не се разглеждат жалби за нарушения, извършени преди повече от две години.

Освен решаването на индивидуални случаи усилията са насочени към анализиране на системните проблеми в административната дейност и изготвяне на препоръки за нейното коригиране, привеждането ѝ в съответствие със закона и добрата административна практика. Констатациите от разгледаните случаи се обобщават и се изготвят предложения за промени и допълнения към подзаконовите нормативни актове, приемани от Столичния общински съвет и свързани със стандартите и правилата при предоставянето на публични услуги.

\* \* \*

През втората година са разгледани 453 жалби. В 217 от случаите гражданите са потърсили институцията, за да получат писмена или устна консултация за реда и начина за получаване на административни и обществени услуги; за да се запознаят с установените административни практики и процедури; както и да получат информация за законосъобразните способы за постигане на желания от тях резултат. За 236 от случаите са извършени проверки по документи и/или на място за разрешаване на проблеми, възникнали между гражданите и администрацията.

Тематично случаите могат да бъдат класифицирани в няколко основни групи, с уговорката, че част от тях засягат повече от един проблем.

Гражданите са се обръщали към обществения посредник по въпроси, свързани най-вече с:

- жилищната политика – 123 оплаквания;
- административни процедури, свързани с устройство на територията и незаконно строителство – 93 оплаквания.

Резултатите от проучването на 236 от случаите сочат, че 139 жалби са основателни, а 97 са неоснователни, тъй като след направената проверка оспорваните действия и актове на администрацията са преценени от обществения посредник като законосъобразни и правилни. От счетените за основателни 139 жалби 98 са разрешени успешно. По 12 от случаите не бяха възприети направените препоръки от обществения посредник, а по 29 работата продължава.

### **Жилищна политика**

Анализ на административните процедури при настаняване в общински жилища беше детайлно представен в миналогодишния доклад. През изминалата година практиката в районните администрации по настаняването в общински жилища не се промени качествено, напротив администрацията започна да изисква нови допълнителни документи, които още повече усложниха процедурите.

Делът на жалбите, свързани с настаняване в общински жилища е най-голям, тъй като ресурсът е крайно недостатъчен и не може да задоволи жилищните нужди на картотекираните граждани.

Процесът на настаняване в общинско жилище протича в следната последователност:

1. подаване на документи за картотекиране;
2. разглеждане на документите от жилищната комисия, назначена от кмета на района и определяне на картотечна група или постановяване на отказ за картотекиране;
3. съобщаване на решението на жилищната комисия на заинтересованото лице;
4. изготвяне на проект на годишен списък на гражданите, които ще бъдат настанени под наем;
5. обявяване и обжалване на проекта на годишен списък пред кмета на района;
6. утвърждаване на годишен списък от кмета на района;
7. обявяване на утвърдения списък и обжалване пред общинския съвет;
8. издаване на заповед за настаняване;
9. подписване на договор за наем;
10. ежегодно деклариране на промени в обстоятелствата, свързани с жилищната нужда.

При подаването на документи за картотекиране съгласно ППЗОС са необходими заявление и декларация. Въпреки това продължава порочната практика да се изискват значителен брой документи, удостоверяващи вече деклариран факти и обстоятелства, което от една страна е предпоставка за забавяне и оскъпяване на процедурите, а от друга страна поставя

препятствия и условия, нерегламентирани от правни норми и етични принципи.

Администрацията в районите отказва да възприеме препоръката, че е недопустимо да изисква от гражданите да доказват отрицателни факти, например, че не притежават собствен имот. Нормативно е предвидено имотното състояние да се посочва в декларацията, като за декларирането на неверни данни се носи отговорност по чл. 313 от Наказателния кодекс.

Не е преустановена практиката за изискване на документи относно факти и обстоятелства, които могат да бъдат проверени по служебен път. Причината за това е липсата на хоризонтални връзки и координация между отделните специализирани звена в администрацията и желанието за презастраховане от допускането на грешки.

Заявлението за картотекиране (декларацията) трябва да получава входящ номер в деловодството при подаването му. Въведената на места практика завеждането на заявлението да става едва след предварителна проверка или заверка на документите от длъжностни лица ограничава достъпа на гражданите до административно обслужване и създава условия за изискване на нови и допълнителни документи по усмотрение на администрацията.

На основание чл. 9, ал. 1 от ППЗОС кметът на района назначава комисия за картотекиране на нуждаещите се граждани и одобрява правила за нейната работа. Тя е длъжна в двумесечен срок да разгледа подадените заявления и декларации и да вземе решение за включване на гражданите в картотеките или да постанови отказ. При положително решение жилищната комисия определя степента на жилищната нужда на всяко семейство по групи и подгрупи, съгласно чл. 7 от ППЗОС.

Извършването от представители на жилищните комисии проверки във връзка с декларираните факти и обстоятелства налага посещения от страна на общински служители в обитаваните от заявителите жилища. Във връзка с констатациите от тези проверки беше направена препоръка да се регламентира писмено начинът, по който те се извършват, например уведомяване за предстоящото посещение, брой на проверяващите служители и легитимирането им, форма за констатиране на обстоятелствата, предмет на проверката, реда за изразяване на възражения от страна на проверяваните и др. До момента такъв писмен регламент не е изготвен.

Решенията на жилищната комисия се издават, съобщават и обжалват по реда на Закона за административното производство. Продължава порочната практика решенията да се съобщават устно при явяване на лицето в администрацията. Това затруднява заинтересования да упражни правото си на обжалване, тъй като не може да се запознае със съдържанието на акта и неговото оформяне. Необоснованото протакане във времето на

съобщаването на решението също създава пречки за упражняване правото на обжалване. Връчването на решението чрез писмо с обратна разписка в тридневен срок от неговото издаване е гаранция за коректно отношение от страна на администрацията.

Проектосписъкът за настаняване в общински жилища под наем следва да отразява възможно най-справедливото подреждане на нуждаещите се. Гаранция за това е възможността заинтересованите да го обжалват пред кмета на района. Проектосписъкът се обявява на определено за целта място в сградата на районната администрация в определен срок. До 14 дни след обявяването му заинтересованите могат да направят възражения и искания по списъка пред районния кмет. Препоръката ми е излагането и свалянето на проектосписъка да се удостоверява с протоколи, подписани от длъжностни лица. Проверките по подадените жалби срещу проектосписъка следва да се извършват от независими спрямо жилищната комисия длъжностни лица като гаранция за обективно произнасяне на кмета на района.

Утвърденият от кмета на района списък трябва да е съобразен с резултатите от извършените проверки по подадени жалби. С оглед възможността гражданите да го обжалват в твърде краткия 7-дневен срок утвърденият списък следва да бъде публично изложен в деня на утвърждаването му, за да се гарантира възможността заинтересованите да се запознаят със съдържанието му и при несъгласие да го обжалват пред общинския съвет. Срокът за окончателно утвърждаване на списъка от районния кмет следва да бъде определен в правилата за дейността на жилищната комисия.

Добрата административна практика при картотекиране и настаняване под наем в общински жилища е необходимо да се съобрази със следния минимален стандарт:

- Да не се изискват документи, каквито ППЗОС не предвижда. При съмнения от страна на жилищната комисия за декларирани неверни или непълни факти и обстоятелства, същата с изрично решение изисква допълнителни документи за всеки конкретен случай;
- Да се прилагат служебни проверки на декларираните факти и обстоятелства;
- Да се разделят процедурите по приемане и разглеждане на документи и вземането на решения от жилищните комисии;
- Решенията на жилищната комисии да се съобщават на заинтересованите в установения от закона тридневен срок от тяхното издаване (чл. 17, ал. 1 от ЗАП), посредством писмо с обратна разписка;

- Да се определят ясни критерии, по които се извършва подреждането в проектосписъците за настаняване (името, броя на членовете на семейството, картотечната група и предимствата в нейните граници), отразяващи степента на жилищната нужда и номера и датата на картотечната препуска;
- Да се унифицират правилата за работа на жилищната комисия за 24-те района на София;
- Гражданите да бъдат запознати с правилата за работа на жилищните комисии;
- Общинският съвет да оповестява публично процедурата за проверка на подадените жалби срещу утвърдените от кметовете на райони списъци за настаняване под наем.

Практиката, свързана с настаняване на нуждаещи се граждани и техните семейства в резервни жилища на Столична община и т. нар. социални общежития, не е подобрена най- вече поради неадекватната нормативна уредба. Изискването за наличие на адресна регистрация в населеното място за повече от 5 години прави невъзможно картотекирането на истински крайно нуждаещите се – бездомните. Различните райони чрез Столична община изпращат бездомните с временни настанителни заповеди в т. нар. “Селище на строителя” в район “Красна поляна”. В този “жилищен” фонд се насочват и концентрират граждани в неравностойно положение, предимно роми. Тези общежития нямат траен градоустройствен статут и поради състоянието на сградния фонд са опасни за обитаване. Жилищните комисии не определят на настанените в общежитията за социално слаби и домове за временно настаняване на бездомници полагащата им се съгласно чл.7, ал.1, т.2 от ППЗОС II група, която би им осигурила предимство пред всички останали картотекирани.

Съществуващият фонд от общинските жилища се генерира основно от осъществяване на замени на общинска собственост по пазарни цени. На практика в преобладаващата част от тези жилища се настаняват лица и семейства с IV и V група (живеещи на свободен наем или в недостатъчна жилищна площ). След изтичане на една година от настаняването им под наем, наемателите след решение на общинския съвет могат да закупят жилището по базисни цени. Този модел освен, че е икономически неизгоден за Столична община е и социално несправедлив спрямо хората с истинска нужда от подслон. За жилищната политика на общината и необходимостта от преформулиране на нейните приоритети бе представен специален доклад пред Комисията по граждански права, молби и жалби.

## Обезщетяване на отчуждени собственици

Обезщетяването и преобезщетяването на отчуждени собственици продължава да се поставя от гражданите на вниманието на обществения посредник. Общината има задължение за обезщетяване по чл. 98 и гр. от Закона за териториално и селищно устройство – 800 семейства трябва да бъдат обезщетени с жилища и 900 с гаражи. Тези граждани обитават оборотни жилища повече от 10 години в очакване да получат отредените им обезщетения. Гражданите основно се преобезщетяват, в случай че се постигне съгласие за това, с оборотните жилища, в които са настанени, след отчисляването им от оборотния фонд. Процедурата се провежда при условията на § 9, ал. 1 от ПР на ЗУТ, във връзка с чл. 103, ал. 5 от ЗТСУ.

Жилищният фонд на Столична община се формира основно чрез:

- замяна на нежилищни недвижими имоти - частна общинска собственост, на части от тях или на вещни права върху тях, с жилищни имоти собственост на физически или юридически лица, след решение на СОС.
- отстъпване право на строеж за жилищни сгради без решение на СОС, със заповед от кмета на района в следните хипотези:
  - върху съсобствени между общината и физически и юридически лица парцели, срещу предоставяне на реални жилищни обекти от сградите, които се изграждат върху тях, или други готови жилищни обекти, съответстващи на притежаваните от общината идеални части;
  - върху общински парцели при явна застроителна целесъобразност, срещу предоставяне на Столична община на реални обекти от осъщественото строителство или други готови сгради.

С оглед на това, че проблемът с обезщетяването и преобезщетяването засяга интересите на значителен брой граждани, смятам че възможно решение е формирането на пул от имоти за обезщетяване, в който да се включват:

- определена част от придобиваните жилищни имоти от общината по различни разпоредителни сделки;
- жилищни имоти, придобивани от общинските търговски дружества, след изваждането им от капитала.

Имотите, генерирани от тези източници, могат да бъдат използвани и за обезщетяване при възникване на необходимост от отчуждаване на частни имоти за задоволяване на обществени нужди (Глава трета от Закона за общинската собственост).

## Управление и разпореждане с общинска собственост

Към момента Столична община работи по Наредба за управлението на едноличните търговски дружества с общинско имущество, приета през 1993 г., впоследствие изменяна с три решения от 1995 г. През 1996 г. влизат в сила Закон за общинската собственост и правилника за неговото приложение. Във връзка с жалби на граждани, публикации в медиите и въз основа на детайлно проучената практика в миналогодишния доклад е направена препоръка за приемане на Наредба за условията и реда, при които общината упражнява правата си на собственик върху общинската част от капитала на търговските дружества. Нормативният акт следва да се приеме от Столичния общински съвет на основание императивното изискване на чл. 2, ал. 4 от ЗОС и чл. 3 от ППЗОС. В § 1 от ДР на ППЗОС се определят задължителните параметри, които следва да съдържа наредбата. Постоянната комисия по местно самоуправление, нормативна уредба и регионална политика към СОС определи работна група, която да подготви текста на наредба. До момента Столичният общински съвет не е приел такава наредба, поради което липсва ясна регламентация в нормативен акт на Столичния общински съвет за:

- реда за образуване и преобразуване на търговските дружества с общинско участие;
- правилата при сключване на договори за дълготрайни материални активи на търговски дружества с общинско участие;
- задълженията на представителите на общината в търговските дружества, в които общината е акционер или съдружник;
- други условия и ред по упражняване правата на собственост на общината върху общинската част от капитала на търговски дружества.

В съществуващата наредба не са изчерпателно уредени и:

- органите на общинските еднолични търговски дружества;
- правомощията на органите на общинските еднолични търговски дружества;
- съставът на органите на общинските еднолични търговски дружества;
- възлагането на управлението и контрола на общинските еднолични търговски дружества;
- отговорността на органите на общинските еднолични търговски дружества.

Като проблем се поставя прекратяването на съсобственост между еднолични търговски дружества с общинско участие и физически лица. В тези случаи реституирани имоти в резултат на мероприятия по регулация (най-често създаването на подробен устройствен план и влизане в сила на частични изменения) се оказват в съсобственост с общината и блокират намеренията на тези лица да реализират строителство или друга инициатива по управлението на имота, тъй като са в пряка зависимост от решенията

на управителното тяло на търговското дружество. В случаите, в които не може да се постигне споразумение между съсобствениците относно управлението на имота или прекратяване на съсобствеността, справедливо би било общинската част да се извади от капитала, като същата премине в режим на разпореждане съгласно Закона за общинската собственост. Така ще се осигури допълнителна възможност за прекратяване на съсобствеността или съвместното ѝ управление с решение на СОС. Подобна или друга подходяща процедура следва да се регламентира в Наредба за условията и реда, при които общината упражнява правата си на собственик върху общинската част от капитала на търговските дружества.

Във връзка с разгледани жалби и сигнали по отношение политиката на търговските дружества с общинско участие правя следните препоръки:

- да не се апортират имоти, за които няма акт за общинска собственост, тъй като е невъзможно да се направи проверка дали имотът не е в капитала на друго дружество, дали няма реституционни претенции, дали имотът не е съсобствен или в някаква процедура;
- да не се включват жилищни сгради в капитала на търговските дружества;
- да не се включват съсобствени имоти, за които има подадени документи за изкупуване на общинския дял от съсобственика;
- да не се включват имоти, за които има съмнения по отношение на собствеността.

Гражданите се нуждаят от консултации във връзка с процедурите по замяна на собствен имот с общински. Друга част от гражданите, вече подали предложения за замяна, търсят съдействие от обществения посредник за ускоряване на процеса по сделката. Тъй като в случая Столична община оперира с публичен ресурс, считам за необходимо публично да се обявят следните общи условия за гарантиране на по-справедлив баланс между интересите на частните лица и обществения интерес, които следва да намерят място в Наредбата за реда за придобиване, управление и разпореждане с общинско имущество:

- срок за произнасяне по искане за замяна;
- ред за разглеждане на предложенията;
- критерии и регламент за избор на контрагенти.

### **Незаконно строителство и устройство на територията**

Сигналите и жалбите продължават да бъдат свързани основно с:

- неполучаване или необосновано забавяне на отговори както и с липса на навременна реакция от администрацията по повод подадени жалби и сигнали за незаконно строителство; и
- съобщаването/несъобщаването на разрешения за строеж и други административни актове, издавани от архитектите на райони или от главния архитект на Столична община.

Последните промени в ЗУТ силно ограничиха непосредствено засегнатите лица при процедури по съгласуване и одобряване на устройствени схеми и планове и техните изменения, както и стесниха кръга от лица, които могат да обжалват разрешенията за строеж. Законодателят предвиди усилване на служебния контрол от страна на ДНСК. Копия от разрешенията за строеж следва да се изпращат в седемдневен срок от издаването им на Столична ДНСК, която може да отмени разрешението за строеж в седемдневен срок от получаването му. В Столична община следва да се създаде действащ контролен механизъм във връзка със спазването на сроковете по изпращане на разрешенията за строеж до СДНСК.

Проблемът с т.нар. незаконни преустройства и промяна на предназначението на жилища и партерни етажи в сгради с режим на етажна собственост, конфликтите между заинтересованите граждани, инвеститора и общината (районите) възникват във всички случаи, когато не е спазен редът, указан от ЗУТ.

Съществуващото законодателство и практическото му приложение сочи, че, за да не възникват конфликти, администрацията трябва да има механизъм, посредством който да провери кворумите при провеждането на общите събрания, квотите на съсобственост и други обстоятелства от значение за това има ли законно изразено съгласие за извършване на преустройства и смяна на предназначението. Нормативната база, която следва да се прилага в тези случаи е ЗУТ, Закон за собствеността, Правилник за управлението, реда и надзора на етажната собственост.

За подпомагане на управителите/председателите на УС и обитателите на сгради с режим на етажна собственост, както и за улесняване работата на администрацията, във връзка с последните промени в Правилника за управлението, реда и надзора на етажната собственост, офисът на обществения посредник и Столична община благодарение на финансовата подкрепа на Фондация за реформа в местното самоуправление подготвиха и издадоха в 6000 тираж "Наръчник в помощ на управителите на етажна собственост". В него на достъпен език се обяснява какво трябва да правят обитателите на етажната собственост по повод засягащи ги устройствени планове и при издаване на разрешения за строеж, засягащи етажната собственост. Отчетени са настъпилите промени в Закона за устройство на територията, имащи непосредствено отношение към сградите в режим на етажна собственост. Включени са примерните образци на протоколи, обхващащи най-важните сфери на дейност на общото събрание, като особено се акцентира върху начина на подготовка на общо събрание и вземане на решения за даване на съгласие за преустройство в хипотезите на чл. 38, ал. 3 от ЗУТ и чл. 38, ал. 4 от същия закон. Подготвените примерни образци целят да улеснят администрацията при проверка на кворумите, необходими за провеждане на общо събрание, правото на глас и други обстоятелства

от значение за наличието на законно изразено съгласие за извършване на преустройство и смяна на предназначението.

Изследването на практиката доказва необходимостта администрацията да разполага с актуална информация за избраните управители/председатели на УС на етажната собственост. Същата е необходима, както за проверка на реда и начина на свикване на общи събрания в случаите, когато това се отнася до последващи актове на администрацията (напр. издаване на разрешение за строеж), така и за осъществяване на по-ефективно взаимодействие между гражданите и администрацията (напр. връчване на съобщения по ЗУТ, поддържане на междублоковите пространства, опазване на обществения ред, противопожарната безопасност и др.). В тази връзка в районните администрации започна създаването на регистри на управителите/председателите на УС с цел:

- установяване на легитимните представители на етажната собственост в София;
- провокиране на процеса на избор на управители и председатели на УС на етажната собственост.

Във връзка с изработването на наредбата по чл.56, ал.1 от ЗУТ, уреждаща реда и условията за поставяне на преместваеми съоръжения, са направени следните предложения до Постоянната комисия по архитектура и градоустройство към Столичния общински съвет:

- Като вид преместваемо съоръжение - част от градското обзавеждане, да бъдат определени и кашпите/саксиите, поставяни на тротоарите пред магазини и заведения. Проблемът с разполагането им засяга основно централната градска част, попадаща в първа зона и към момента няма ясен регламент за поставяне на тези съоръжения. Разрешенията за поставяне на кашпи/саксии следва да се издават по реда на Наредбата въз основа на одобрена схема за разполагане на преместваеми съоръжения.
- Необходимо е да се определи процедура и срок за актуализация на действащите схеми за поставяне на преместваеми съоръжения – например на всеки шест месеца районните кметове при необходимост да правят предложение за допълнение на действащата схема, като ги представят за одобрение на гл. архитект на София.
- Наредбата трябва да гарантира възможността физическите и юридическите лица да могат при поискване да се запознаят с действащата цялостна схема за територията на съответния район.

- Ясно да се определят длъжностните лица, което имат право да издават разрешения за поставяне, респективно заповеди за премахване на преместваеми съоръжения.
- Да се определи кой има право да извършва работите във връзка с § 2, ал. 1 от ЗУТ, предвиждащ възможност за принудителното премахване на подобни обекти, като въз основа на протокол за извършените разходи общината може да се снабди с изпълнителен лист за събиране на вземането по реда на чл. 237, буква "з" от ГПК.
- Във връзка с премахването на поставените незаконно преместваеми съоръжения администрацията следва да обезпечи дейностите по премахването на същите като заложи средства в бюджета на общината и възложи чрез процедура съгласно Закона за обществените поръчки изпълнението на дейностите по премахване на поставени незаконно преместваеми съоръжения и да определи местата, където ще се съхраняват демонтираните съоръжения.
- Да се облекчи режимът за поставяне на преместваеми съоръжения върху частни терени, като във втора зона отпадне изискването да се съгласува подробната схема за разполагане от главния архитект.
- Наредбата трябва да укаже реда за процедуриране с поставените незаконно в междублоковите пространства и върху зелени площи гаражни клетки на брой най-малко 5000. Възможен вариант е районните кметове, респективно архитектите на райони да извършат преглед и в срок от шест месеца да направят предложения кои гаражни клетки могат да бъдат нанесени в схемата за разполагане на преместваеми съоръжения и техните ползватели да бъдат поканени за сключване на наемни договори. Гаражните клетки, които не могат да се "узаконят" да подлежат на премахване.
- Чл. 57 на ЗУТ предвижда в наредбата по чл. 56, ал. 2 от същия закон да се посочат условията за поставяне на рекламни, информационни и монументално-декоративни елементи. Условията за поставяне на рекламно-информационни елементи са уредени в наредба за рекламната дейност на Столична община, приета и влязла в сила през 1996 г. Според тази наредба за поставянето на кинетичната, покривната и крайпътната реклама се изисква издаване на разрешение за строеж след одобряване и съгласуване. Необходимо е да се прецизира терминологията при разработването на нормативите за поставяне на рекламни съоръжения, тъй като употребата на термина "разрешение за строеж" препраща към реда за издаване, съобщаване и обжалване на административния акт по реда на ЗУТ. В случая не може да става въпрос за разрешение за строеж, а за разрешение

за поставяне, тъй като рекламно-информационни елементи не биха могли да бъдат строеж по смисъла на § 5, т. 38 от ЗУТ.

- Да се установи ред за утвърждаване на схема за разполагане на рекламни, информационни и монументално-декоративни елементи на територията на Столична община и същата да бъде изложена на достъпно място за справки.
- Да се регламентира отдаването под наем на рекламна площ и да се определят механизмите за определяне на цените на рекламна площ според месторазположението на рекламните съоръжения.

Гражданите продължават да поставят въпроси, свързани изработването и прилагането на Подробни устройствени планове и техни изменения, засягащи зелени площи в следните две хипотези:

1. Частични изменения на ПУП се извършват при спазване на ЗУТ и отчитане на съществуващото градоустройствено планиране, като при тях се засягат озеленени площи, създадени и поддържани от гражданите, без за същите да съществува съответното отреждане за зелена площ по плана на града. Тези случаи обикновено се отнасят до възстановяването на имоти и реализирането на последващо строителство.

2. Частични изменения на ПУП, свързани с промяна на предназначението на територии и поземлени имоти, предвидени в устройствените планове за озеленени площи за обществено ползване, извън случаите по чл. 9, ал. 2 на ЗУТ, по решение на общинския съвет. В тези случаи, поради търсене на икономическа целесъобразност, се променя предназначението на терени, отредени по плана на града за зелени площи, върху които озеленяването не е реализирано. Тяхното запазване би следвало да се обвърже с въвеждането на специален ограничителен режим в Наредбата за изграждане, стопанисване и опазване на зелената система на Столична община, съдържащ:

- критерии и условия за промяната на предназначението на територии, предвидени в устройствените планове за зелени площи за широко обществено ползване;
- забрана за промяна на предназначението за определени градски територии, в които степента на озелененост е по-ниска от приетите стандарти за кв.м. зелена площ на жител.

### **Възстановяване на земеделски земи в регулация**

Офисът на обществения посредник продължава да дава консултации във връзка с издаването на удостоверения по чл. 13 от Правилника за прилагането на Закона за собствеността и ползването на земеделските земи и по актове и действия на районните администрации по прилагането на § 4 от ПЗР на ЗСПЗЗ. Неиздаването на удостоверения по чл. 13 от ППЗСПЗЗ произтича

от липсата на данни за границите на имотите, върху които правото на собственост следва да се възстанови. В тези случаи трябва да се изработи кадастрален план (нар. помощен кадастрален план), неразделна част от който е регистърът на бившите имоти и регистърът на имотите към одобрения кадастрален план.

За земите, попадащи в зони по § 4 от ПЗР на ЗСПЗЗ и подлежащи на възстановяване, след помощния кадастрален план се изработва план на новообразуваните имоти. Този план става основа за възстановяване собствеността на бившите собственици, съответно придобиване на правото на собственост върху новообразуваните имоти от ползвателите по § 4 от ПЗР на ЗСПЗЗ.

### **Административна среда и административно обслужване**

Административната среда в Столична община се обуславя от следните фактори:

- София е град с териториално деление - съставни административно-териториални единици са районите и кметствата.
- Отделните административни структури функционират посредством сложна система от взаимовръзки, както по хоризонталата, така и по вертикалата на общинското управление. Спецификите на административно-териториалната организация обуславят разпределението на правомощията и отговорностите по осъществяването на ръководство и контрол при реализацията на общинските политики на различните нива.
- Отделните райони се различават по размер на територията, брой на населението, социално-икономически характеристики, което обуславя приоритетите на управление и проблематиката, отнасяща се до административното обслужване.

Подобен тип административно-териториална структура предпоставя наличието на трудности по реализирането на единна система за административно обслужване на гражданите и установяването на единни административни стандарти.

#### *1. Закон за административното производство*

Гражданите поставят като проблем случаи на мълчалив отказ за издаване на административни актове, както и непроизнасянето в срок (бездействието на администрацията) във връзка с жалби срещу издадени административни актове. В тези хипотези е възможно обжалване по съдебен ред. Предвид бавния и скъп съдебен процес гражданите не желаят да възприемат съдебното

обжалване като възможност за защита на техните права и законни интереси. Общественият посредник в случаи на мълчалив отказ може да настоява за изрично произнасяне от административния орган. След такава намеса в значителна част от случаите се постига произнасяне.

Наблюденията ми показват, че при обжалване на индивидуални административни актове администрацията не е склонна да използва правото си на отзив (чл. 26, ал. 1 от ЗАП – “В седемдневен срок, а когато органът е колективен в двуседмичен срок от получаване на жалбата или протеста, административният орган може да преразгледа въпроса и оттегли сам обжалвания акт или да го измени, или да издаде съответен акт или документ, ако е отказал издаването му”).

В рамките на административното производство ролята на обществения посредник е да консултира гражданите за административноправните процедури и да настоява пред административните органи да издадат необходимите административни актове или да преразгледат незаконосъобразни или неправилни административни актове.

## *2. Закон за предложенията, жалбите, сигналите и молбите на гражданите*

Процедурата за разглеждане на жалби и оплаквания следва да включва следните стъпки:

- приемане на жалби и сигнали;
- разглеждане;
- предприемане на действия;
- уведомяване на заинтересованите лица.

Гражданите търсят съдействието на обществения посредник при липса на отговор или формален отговор по подадени от тях молби, предложения, сигнали и жалби. Наблюденията ми са, че в администрацията на Столична община липсва единна система за събиране и анализиране на информацията, постъпваща от молбите и предложенията на гражданите.

За улеснение на гражданите следва да се определи лице в администрацията, отговорно за качеството на административното обслужване (неучтиво поведение, отказ от приемане на документи, неспазване на работното време и др.), към което гражданите могат да се обръщат с устни и писмени жалби.

Жалбите срещу действия или бездействия на администрацията следва да се завеждат с отделен индекс, като се избягва завеждането под сигнатурите на вече създадени служебни преписки по искания на граждани за предоставяне на административна услуга или издаване на административен акт, за да не се пречатства контролът от страна на ръководството по движението и решаването на подадените жалби.

Разглеждането на жалбите следва да се осъществява от длъжностни лица/административно звено, които трябва да са структурно и функционално независими от лицето, отдела, дейността, срещу които е подадена жалбата и да са пряко подчинени на кмета на общината/района и ангажирани само с проверката и разследването на постъпили жалби и сигнали срещу общински дейности или длъжностни лица. Трябва да има писмена процедура за разглеждане на постъпили жалби, включваща:

- запознаване на лицето, отговорно за съответната дейност или лицето, срещу което персонално е подадена жалба, със съдържанието на същата;
- срока и начина за даване на писмени обяснения или изслушване;
- начина и срока за събиране на допълнителни доказателства от лицето, оторизирано да разглежда жалби срещу администрацията;
- съставяне на протокол или докладна записка с констатациите от извършената проверка и препоръка за предприемане на необходимите действия за отстраняване на нарушенията, предложения за наказания за виновни длъжностни лица и мерки за подобряване на дейността.

Служителите в администрацията следва да са запознати с процедурата по проверка и разследване на жалба/сигнал.

### *3. Закон за административното обслужване на физическите и юридическите лица*

Законът за административното обслужване на физическите и юридическите лица (ЗАОФЮЛ) е един от законите, предвиждащи производства за разглеждане на молби и жалби във връзка с дейността на администрацията (Закон за предложенията, сигналите, жалбите и молбите на гражданите (ЗПСЖМ), Закон за административното производство (ЗАП) и ЗАОФЮЛ). В тях се предвиждат различни органи, производства, срокове и взаимни препращания. От една страна, регламентирането на тези производства в няколко отделни закона създава общи затруднения за администрацията при квалификацията на случаите и предпоставки за несигурност в правоприлагането. От друга страна, се затрудняват физическите и юридическите лица при реализиране на техните права и задължения.

Необходимо е приемането на вътрешни правила за работа и взаимодействие на звената в районните администрации и администрацията на Столична община по предоставянето на административни услуги. Въвеждането и спазването на правила, утвърдени от секретарите на райони и доведени до знанието на гражданите, е основата за осъществяване на вътрешноведомствен контрол, чрез който се набира, анализира и отчита информацията за извършваните административни услуги, отказите за предоставяне на такива и издадените административни актове.

Необходимо е с определена ритмичност да се осъществява вътрешен административен одит, даващ оценка на ефективността и ефикасността на административната дейност, извеждащ препоръки за подобряването на качеството на административното обслужване и развитието на административния капацитет.

Сложната административно–териториална структура, системата на делегиране на правомощия на различните нива в Столична община, широкият спектър на предоставените административни услуги и големият брой административни актове, които се издават, налага създаването на система за осъществяване на единен вътрешноведомствен контрол.

#### *4. Закон за достъп до обществена информация. Достъп до информация*

Законът за достъп до обществена информация дава възможност на гражданите да осъществяват по-ефективен контрол над управлението, като се увеличава отчетността при изпълнението на задълженията на органите на изпълнителна власт и се гарантира повече прозрачност при вземането на решения. Във връзка с прилагането на закона се налагат следните **препоръки**:

- На местата, където се подават заявления за достъп до обществена информация задължително да се обявят възможните форми за предоставяне на достъп до обществена информация, дължимите разходи и начините за заплащането им.
- Разходите за предоставяне на обществена информация да се съобразят със заповед № 10 от 10.01.2001 г. на министъра на финансите, обнародвана в Държавен вестник бр. 7 от 23.01.2001 г.
- Да се създаде специален регистър за заявления за достъп до информация, който ще гарантира по-добра отчетност и контрол по спазването на 14-дневния срок във връзка с подадени заявления.
- Да се създаде система за регистриране на устните заявления за достъп до информация и предоставянето на информация във връзка с тях, което ще гарантира предоставянето на обществена информация без излишни формалности.
- Да се публикува списък на издадените актове в изпълнение на правомощията на кмета на Столична община в електронната страница на общината.

Във връзка с цялостното подобряване на административната дейност продължават да са актуални основните препоръки, направени в доклада за 2002 г.:

- Да се изработят и утвърдят устройствени правилници на районните администрации, в които да се определи и редът и организацията на административното обслужване съгласно Закона за администрацията и Закона за административното обслужване на физическите и юридически лица;
- Да се въведе статута на държавния служител в администрацията на Столична община и районите в съответствие със Закона за държавния служител и свързаните с неговото прилагане подзаконови нормативни актове;
- На видно място в районните администрации да се изложат актуални схеми на структурата на администрациите и правилата за административно обслужване, утвърдени от секретарите на райони, съгласно Закона за административното обслужване на физически и юридически лица;
- Да се поставят информационни табла или да се изработят каталози, съдържащи следната информация: вид на услугата, законово основание, длъжностно лице, отговорно за извършване на услугата, срок за изпълнение, такса за услугата, приемно време и телефон за информация на гражданите;
- Служителите да носят обозначителни знаци (баджове) с информация за името и длъжността им в съответната администрация;
- Да се определят длъжностните лица, които приемат заявления за достъп до обществена информация в районите на Столична община и мястото за приемане на тези заявления съгласно Закона за достъп до обществена информация.

\* \* \*

В заключение бих искала да кажа, че проектът "Столичен омбудсман" изпълни основната си цел, а именно постигане на законодателна промяна във връзка с уреждането на институцията на местно ниво. В момента общинските съвети в страната избират местни обществени посредници, използвайки основно опыта на Столична община.

## **2. Годишен отчет на Столичния обществен посредник Ангел Стефанов за периода 24 септември 2004 г. – 25 март 2005 г.**

В изпълнение на чл. 26 от Правилника за организацията и дейността на обществения посредник на територията на Столична община, представяме шестмесечния анализ за дейността на офиса на обществения посредник за времето от 24.09.2004 година до 25.03.2005 година.

За периода в приемната са изслушани над 650 граждани и представители на юридически лица, като по различни жалби и сигнали са заведени 183 преписки. Разпределението на случаите по теми е както следва:

1. Жилищно настаняване – 38 жалби;
2. Устройство на територията и незаконно строителство – 36 жалби;
3. Административно обслужване – 20 жалби;
4. Управление и разпореждане с общинска собственост – 16;
5. Благоустройство – 15;
6. Реституция и обезщетяване – 11;
7. Търговска дейност – 7;
8. Социално подпомагане – 6;
9. Екология – 4;
10. Местни данъци и такси – 4;
11. Градски транспорт – 4;
12. Реклама – 3;
13. Възстановяване на земеделски земи – 3;
14. Погребални дейности – 2;
15. Управление на етажната собственост – 1;
16. Други – 13;
17. От тях:
  - Проучени, консултирани и приключени 109 случая, в това число 34 неоснователни жалби от граждани.
  - В процес на разглеждане и проучване 74 случая.

При разследване на конкретните жалби и сигнали са посетени администрациите на районите Овча купел, Люлин, Витоша, Оборище, Триадица, Средец, Студентски, Красна поляна, Красно село, Илинден, Надежда, Подуяне както и почти всички дирекции на Столична община. В зависимост от спецификата на всеки един от казусите, съдействието което оказва администрацията е различно, и макар че с някои от звената кореспонденцията да е затруднена, за момента това не възпрепятства дейността на офиса на обществения посредник.

Въз основа на работата по сигналите и жалбите на гражданите, изследването на нормативната база и проучването на административните практики, бихме насочили вниманието Ви към следните по-важни констатации, препоръки и инициативи на офиса на обществения посредник.

### **Жилищно настаняване**

По отношение досега действащата практика за настаняване под наем в общински жилища, уредена в Правилника за прилагане на закона за общинската собственост и Наредбата за реда за придобиване, управление и разпореждане с общинско имущество трябва да отбележим някои слабости в дейността на районните администрации и по-конкретно дейностите по картотекирането (спазване на чл. 5, ал. 2 и чл. 8, ал.2 от ППЗОС); съобщаване на решенията на органите на заинтересованите лица (чл. 9, ал. 3, чл. 12, ал. 3 и гр. от ППЗОС); липсата на правила за работа на комисиите в районите (чл. 9, ал. 1 от ППЗОС); неспазване на сроковете – включително и от СОС по чл. 14, ал. 4, 5 и 6; изваждане от жилища, които се държат без правно основание (стриктно спазване на чл. 65 от ЗОС). Проблем е и непрецизираната и субективна методика, заложена в ППЗОС за настаняване в общински жилища – например проблемно е картотекирането на лица втора група съгласно чл. 7 от ППЗОС, тъй като често нямат актуална адресна регистрация, субективни са критериите за предимство и класиране вътре в самите картотечни групи (чл. 7, ал. 3 от ППЗОС) и т.н.

Поради големия брой жалби, свързани с настаняването под наем в общински жилища, от една страна, и промените в Закона за общинската собственост – чл. 45а, ал. 1 от друга, от офиса на обществения посредник предлагаме цялостно решение на проблема чрез проект на Наредба за реда и условията за управление и разпореждане с общински жилища на територията на Столична община, която може да се твърди, променя философията на процедурите по настаняване в общински жилища на територията на Столична община. Основните предимства на проекта са:

- Настаняването в общински жилища за отдаване под наем да става за срок от две години, след което наемателите кандидатстват на общо основание за настаняване в общинско жилище. По този начин се стимулира активното поведение на гражданите през периода, през който са общински наематели, за търсене на решение на социалните и жилищните им проблеми. Общинските жилища следва да се третират като стимулиращ инструмент и възможност общината временно да предложи помощ и социална подкрепа чрез ниски наеми на гражданите, а не като ресурс, който “еднократно” се раздава за многогодишно ползване.
- Класирането и съставянето на списъците на лицата, които ще бъдат настанени в общински жилища да се извършва на “централно” ниво – в Столична община, а не в районните администрации. Така

ще се гарантира по-добрата координация и баланс между свободни общински жилища и включени в списъците за настаняване граждани.

- Проект за формула, чрез която да се обективизират жилищните нужди на гражданите и респективно да се извършва обективно класиране. Основните критерии за социален статус – брой деца, средна възраст на семействата, състояние на хората с увреждания, самотни родители, среден доход на член от семейството, съвпадат до голяма степен с досегашните изисквания на ППЗОС, но са обвързани и всеки показател има съответна тежест. Чрез промяна на тежестта на някои от показателите, общината чрез СОС може да определя приоритетите на социалната и жилищната си политика, но при всички случаи се ограничава индивидуалния подход, който може да се твърди че е доминиращ към момента.
- Увеличава се контингентът от резервни жилища, за да има възможност да се реагира бързо при бедствия и аварии и за възможност за по-ефективно действие при настаняване на лица в тежко здравословно и социално положение.

### **Устройство на територията и незаконно строителство**

По отношение устройство на територията, проблемите основно са свързани с нормативната уредба. Сериозен проблем е редът за обявяване и обжалване на проекти за изменение на подробни устройствени планове съгласно чл. 128, ал.1 и 3 и чл.134 ал.2 от ЗУТ с оглед на ограничението на кръга на заинтересуваните лица с редакцията на ЗУТ от 22.07.2003. С ясно то съзнание, че промените в ЗУТ са извън правомощията на органите на местното самоуправление, следва да се помисли за търсене на нови и по-успешни начини за уведомяване на обществеността относно актове за изменение на ПУП. В тази насока, добре би било да се промени и редът за провеждане на обществено обсъждане съгласно чл. 121, ал. 1 за по-широк кръг от участници и устройствени единици.

В няколко случая, след сигнали на граждани, офисът на обществения посредник съдейства за предотвратяване срутването на малки сгради или напукването на основите на жилищни кооперации. Такива случаи възникват при строителство на калкан, без да е предвидено укрепване на основите на съседни постройки, съгласно изискванията на Правилника за проектиране на жилищни сгради и прилагане на изискванията за противоземетръсно строителство на сгради.

По отношение незаконното строителство, жалбите са основно в насока премахване и спиране на незаконни строежи. Проблемни са ситуацияите, в които гражданите отказват да вникнат в разпределението на правомощията между звената по незаконно строителство към Столична

община и районните администрации и Столична РДНСК и ДНСК и настояват общинската администрация да поеме функциите на ДНСК. Резонни са и забележките за липсата на превантивни функции по отношение на незаконното строителство. В този смисъл, залежалите изисквания в новата Наредба за реда и условията за извършване на търговска дейност на територията на Столична община либерализират режима за извършване на търговска дейност, но чрез отпадането на разрешението за ползване като задължителен документ към уведомлението, съвсем се ограничават възможностите за превантивен контрол върху незаконното строителство и преустройствата.

### **Административно обслужване**

Жалбите, касаещи административното обслужване, преди всичко са за мълчаливи откази и забавяне на отговори от администрацията до гражданите по вече заведени преписки. Макар и малко на брой, има и жалби по Закона за достъп до обществена информация. Трябва да отбележим, че в тези случаи намесата на обществения посредник е най-ефективна в сравнение с другите групи проблеми. Все пак нужно е да се вземат мерки, така щото администрацията да придобие нагласата да отговаря писмено в законоустановен срок на гражданите и да работи в съответствие с принципа мълчаливо съгласие, за сметка на мълчалив отказ. В този смисъл, смятаме, че трябва да се ускори прилагането на Закона за държавния служител в тези звена, където все още не е приложен. Това би открило нови възможности за мотивация и обучение на общинските служители, но би открило пътя и за въвеждането на дисциплинарен съвет (чл. 95 от ЗДС), чрез който ще се налагат дисциплинарни наказания на провинили се служители. Друг момент, който заслужава внимание е стриктното спазване на чл. 15 от Закона за достъп до обществена информация, според който ръководителите на административните звена периодично трябва да публикуват информация за правомощията и дейността на съответните звена.

Като позитивни практики могат да се посочат виртуалното деловодство на Столична община – приемането на заявления, жалби и др., също и възможността да се направи деловодна справка по Интернет.

В този смисъл и в контекста на достъпа до обществена информация и значимия обществен интерес към работата на СОС, от офиса на обществения посредник стартирахме инициатива за осигуряване на директно излъчване (стрийминг) на заседанията на СОС в Интернет. Тази иновативна практика допълнително ще гарантира публичността в работата на съвета, като ще се увеличи и аудиторията, следяща заседанията. Чрез сайта, откъдето ще се предава излъчването, ще се осъществява и обратна връзка с гражданите и представителите на обществото, под формата на предложения, сигнали и дискусии. Чрез архивиране на излъчените заседания, ще може да се правят справки и за минали сесии. Освен на широката публика, инициативата ще е от полза и на представителите на медиите. Към настоящия момент идеята

е изяснена концептуално и технологично и е на етап кандидатстване пред финансиращи институции.

### **Управление и разпореждане с общинска собственост**

В тази група най-многобройни са жалбите, свързани с разпореждане със собственост, когато общината е едната страна по сделка и е направена оценка на даден имот или част от имот от лицензиран оценител, а самата оценка не се предоставя на лицата – втора страна по сделката. Макар това да не е в противоречие със Закона за общинската собственост, Наредбата за реда за придобиване, управление и разпореждане с общинско имущество и Наредбата за базисните пазарни цени на недвижими имоти на Столична община, смятаме че е коректно оценките да се връчват на заинтересуваните лица – страна по сделката, за да могат да ги оспорват своевременно. Сегашната практика е лицата да се запознават само със стойностното изражение на оценката, а в някои случаи това става дори след решението на СОС по сделката. Друг момент, за който сме сезирани е чл. 46, т. 3 от Наредбата за реда за придобиване, управление и разпореждане с общинско имущество, според който при делба лицата заплащат на общината 2% режийни разноски за реалния дял с по-висока данъчна основа. Настоящият текст е лишен от всякаква социална логика и включва хипотезата, че при делба на съсобственост едно лице може да плати под формата на режийни разноски по-голяма сума, отколкото е стойността на образувания чрез делбата реален дял - негова собственост. До момента не сме сезирали СОС и неговите комисии за решаването на тези проблеми чрез промяна на нормативната база, но ще отправим предложения към проектите за нови наредби в съответствие с оперативната работна програма на СОС.

За сметка на това, постоянните комисии на СОС разгледаха и приеха за реализация две други идеи от офиса на обществения посредник. Първата е свързана с актуализация на информацията за съществуващите укрития – бомбоубежища и противорадиационни укрития на територията на гр. София и преглед на състоянието им. Взето е решение да се разработи програма за рехабилитация и ремонт и също така за създаване на работна група, съвместно с експерти от ДА “Гражданска защита”, за да се покрият съвременните изисквания към Колективните средства за защита на гражданите на София. Втората идея е за създаване на обществен гардероб за съхранение на движими вещи на гражданите, част от който ще служи за съхранение на вещи на извадени от общински жилища наематели.

Друг проблем, по който сме сезирани от граждани е състоянието на част от сградния фонд, а също и на обекти и помещения – общинска собственост. В тази насока препоръчваме, в зависимост от финансовите възможности, да се отделят повече средства за поддръжка и ремонт.

В заключение на темата за общинската собственост, трябва да отбележим, че има жалби, касаещи продажби чрез СОАП на общински помещения, намиращи се в жилищни сгради. По този въпрос смятаме че е наложително да се прави предварително уведомление относно бъдещия статут и предназначение на помещението, а не собствениците на жилища да научават за това постфактум, както е досега.

### **Благоустройство**

Опитът от шестмесечната дейност на офиса показва, че гражданите имат нужда от съдействие и консултации при взаимоотношенията си с монополистите “Топлофикация” и “Софийска вода”. В зависимост от конкретния случай и съобразявайки се с чл. 16 от Правилника за организацията и дейността на обществения посредник от офиса правим необходимото, така че правата на гражданите да не бъдат накърнени.

Активно се включихме за разрешаването на проблема с недостатъчната транспортна осигуреност на жителите на район Овча купел и подновяване работата по проекта за трамвайно трасе в района. Съвместно с гражданските организации, главния инженер на Столична община и съответните комисии на СОС работим за намиране на решение чрез утвърждаване на алтернативно трасе.

Други проблеми, засягащи благоустройството, за които сме сезирани, са състоянието на пътищата, уличното осветление, високите шумови нива в града и др.

### **Реституция и обезщетяване**

Проблемите с реституцията са изключително сложни и произтичат от противоречивото законодателство и мудността на съдебната система и общественият посредник няма правомощия в тази насока. От друга страна, при проявени реституционни претенции в някои случаи администрацията работи с двоен стандарт при издаване на удостоверения по чл. 13 от ППЗСПЗЗ, при деактуване на имоти, вписване на собственици в актовете книги, издаване на скици и др. По този начин допълнително се усложняват и забавят процедурите по възстановяване на собствеността, създават се предпоставки за предявяване на нови претенции и дори стимулират корупционни действия. В случая не смятаме за необходимо допълнително да се натоварва нормативната уредба с подзаконови актове, а по-скоро да се използват възможностите за търсене на дисциплинарна и административно-наказателна отговорност от служителите.

Резонно е и да споменем проблемите с обезщетяването, като в някои случаи гражданите чакат повече от 10 години да бъдат надлежно обезщетени, при положение че обезщетяването не е приоритет на общината, а държавата

изцяло е абдикирала от тези функции. Трябва обаче и да допълним, че с промените от 27.07.2004 г. в ЗУТ, свързани с отчуждаването на частни имоти, попадащи в терени, определени за озеленени площи, проблемът окончателно придобива гържавнически измерения и не може общината да поема всички негативи от политиката за отчуждаване и обезщетяване.

### **Търговска дейност**

Един от основните проблеми, с които се сблъскахме е липсата на точна дефиниция и манипулации с понятията “преместваемо съоръжение” и “съоръжение за амбулантна търговия” от страна на районните администрации. Считаме че с новата Наредба за реда и условията за извършване на търговска дейност на територията на Столична община се предоставят допълнителни правомощия на районните администрации в тази насока и този пропуск следва да се запълни по подходящ начин чрез нова Наредба за преместваемите съоръжения на територията на Столична община. Друг важен въпрос е свързан с високите шумови нива, генерирани от търговските обекти, надвишаващи нормите в Наредба № 4 за защита от шум на територията на населените места от 1999 г. Освен възможността на гражданите да сезират органите на МВР, а администрацията – ХЕИ, общинската администрация разполага и с нормативно уредения инструментариум чрез контрола, извършван от кметовете на райони на работното време на търговските обекти. Независимо от жалбите в тази насока, смятаме че настоящата практика е подходяща с оглед на това, че всяка конкретна ситуация се нуждае от индивидуален подход, а районните администрации са най-подходящото звено за прилагането му.

### **Етажна собственост**

Официално заведените преписки по този въпрос са малко, но трябва да отбележим, че голяма част от консултациите, които офиса на обществения посредник е извършил са именно проблеми, касаещи етажната собственост. Въпросите с които сме занимавани са от изключително широк диапазон, но като тенденция се забелязва желанието на гражданите за по-активно отношение на общинската администрация към проблемите на етажната собственост. В този смисъл са и предложенията, които подготвяме към проектозакона на МРРБ за жилищните сгради – етажна собственост.

### **Градски транспорт**

Проблемите, поставяни от гражданите са за нередовен транспорт, за големи интервали между колите, за необхванати с регулярен трафик части на града, грубо отношение на контролните органи, недопускане на кучетаводачи на слепи в градския транспорт, издаване на преференциални карти за пътуване.

По проблемите сме сезирали Постоянната комисия по транспорт, транспортна инфраструктура и безопасност и г-н Велизар Стоилов – зам.-кмет по транспорт и комуникации.

### **Социално подпомагане**

Поставените социални проблеми през анализирания период бяха от бездомни граждани, нуждаещи се от спешно настаняване в социално заведение, от хора, живеещи на социални помощи, нуждаещи се от допълнителна еднократна помощ, от лица с увреждания - със слепота и глухота, чиито специфични нужди не са отчетени от администрацията.

Много доброто взаимодействие и разбирателство, което бе постигнато в работата ни с дирекция “Здравеопазване”, дирекция “Социални дейности” и всички представители на “Социално подпомагане” спомогнаха за бързото и благоприятно разрешаване на по-голямата част от проблемите, поставени пред нас.

### **Възстановяване на земеделски земи**

В тази проблематика се вписват освен жалбите за забавено връщане на земеделски земи на собствениците им и жалбите на ползвателите на земи по §4 от ЗСПЗЗ. Продължаващото и към момента изготвяне на комбинирани планове на проблемните терени забавя окончателното решаване на проблемите на гражданите.

### **Екология**

Освен традиционните екологичните въпроси, свързани с отношението на общинската администрация към безстопанствените кучета и зелените площи, сме сезирани и за проблеми с Наредбата за придобиване, притежаване и отглеждане на домашни животни на територията на Столична община и по-конкретно за липсата на работещи административно-наказателни разпоредби по отношение на лица, отглеждащи необичайно много домашни животни в жилищни блокове. Повдигнат бе и въпроса за собствеността и третирането на подпочвените води на територията на Столична община, което и изключително интересна и важна тема.

От другите направления, гражданите поставят въпроси за размера и методиката на определяне на таксата за битови отпадъци. Проблемите с рекламата са свързани с непрецизирани текстове в Наредбата за рекламната дейност, поради което насърчаваме скорошното приемане на нова наредба и съдействахме за това, чрез презентацията на “Визуален семинар” на съвместно заседание на Постоянната комисия по местно самоуправление и нормативна уредба и Постоянната комисия по устройство на територията и жилищна политика.

В интерес на гражданите, през анализирания период присъствахме на всички заседания на Постоянната комисия по граждански права, молби и жалби и Постоянната комисия по етика на СОС, като участвахме активно в разискванията и разследването на поставените пред тях жалби.

Що се отнася за директната работа с граждани, запазва се тенденцията гражданите да търсят непосредствен и пряк контакт в приемно време. Приемното време е понеделник и вторник от 10.00 до 13.00 и сряда и четвъртък от 14.00 до 17.00, като предпочитаме записването да става предварително, но рядко се случва да връщаме граждани.

В заключение, трябва да отбележим, че институцията на местния обществен посредник все повече се налага в обществото като необходимост, с оглед на засилените комуникация и взаимодействие между органите на местното самоуправление и гражданите. Може би има очакване за допълнително популяризиране сред обществеността, за което ще работим активно през следващите шест месеца. Друга насока, в която дейността на обществения посредник се нуждае от развитие е взаимодействието с администрацията, която все още ни приема като контролно звено, а не като коректив. Предоставянето на публични услуги в Столична община като топлофикация, електроснабдяване и водоснабдяване, градски транспорт и др. също е сфера, в която смятаме, че общественият посредник има своето място и би следвало да се помисли към разширяване на правомощията в тази насока.

Искаме да изразим нашата благодарност към г-н Росен Желязков – секретар на СО, г-н Владимир Кисъв – председател на СОС, а така също и на председателите и членовете на постоянните комисии по граждански права, молби и жалби, етика, местно самоуправление и нормативна уредба и бюджет и финанси, за личната подкрепа и съдействие която ни оказват в работата, и приносът им за утвърждаване на институцията местен обществен посредник.

29.03.2005 г.

### **3. Доклад за дейността на обществения посредник на община Баните Зорка Карипова за периода април - юни 2004 г.**

На 23.03.2004 г. с решение № 41 на редовно заседание на ОБС Баните бях избрана за обществен посредник на общината. Първият етап от моята дейност започна със съставяне на график за посещения по населени места с цел представяне и популяризиране на институцията. Паралелно с това течеше и подготовката на Правилника за работа на обществения посредник.

Първата социална приемна бе осъществена на 15.04.2004 г. от 17.00 часа в с. Дрянка. На срещата присъстваха председателя на ОБС – Веско Дончев, Мирчо Чолаков - общински съветник, Христо Чавдаров - кмет на селото и граждани, които активно участваха със свои въпроси и мнения по установяването на местен обществен посредник в община Баните. Наред с представянето на обществения посредник бе дадена възможност на хората да споделят най-наболените си проблеми, а те са водоснабдяване на селото, безработица.

На 26.04.2004 г. в с. Оряховец беше представен общественият посредник. На срещата присъства голяма част от населението, което с голям интерес възприе идеята подобна институция да функционира на територията на общината. В общоселското събрание взеха участие г-н Веско Дончев - председател на ОБС, г-н Златан Мересев и г-н Милен Белчев - общински съветници, г-н Невен Белчев - кмет на кметство Оряховец. Ентусиазирани граждани споделиха свои проблеми, предимно социални (безработица, ниски доходи и т.н.), възстановяване на имоти, ниски изкупни цени на мляко, картофи.

В с. Стърница нашата среща-представяне беше проведена на 10.05.2004 г. от 19.00 часа, където отново отбеляза присъствие г-н Веско Дончев – председател на ОБС и общинските съветници г-жа Севда Чолакова и г-н Милко Андреев. Гражданите споделиха проблеми, свързани с ВиК, обществен транспорт (имайки предвид отдалечеността на селото), болезнени социални проблеми.

На 14.05.2004 г. от 16.00 часа в с. Давидково бе направено посещение с цел запознаване на населението с обществения посредник. Организираната социална приемна бе посетена от граждани, които с интерес и надежда подкрепиха решението на ОБС за установяване на институцията омбудсман на местно ниво. Приемната отново бе уважена от председателя на ОБС – г-н Веско Дончев, общинските съветници – г-жа Севда Чолакова и г-н Милко Андреев и кмета на с. Давидково - г-н Велин Глушков. Споделиха се проблеми със земеразделянето, читалищната дейност, социални проблеми (безработица, висока миграция и др.).

Първата среща с населението на с. Глогино бе проведена на 17.05.2004 г. от 19.00 часа. Въпреки малобройното население приемната отбеляза почти 100% присъствие. Хората бяха активни и поставиха свои нерешени въпроси на председателя на ОбС - г-н Веско Дончев, г-жа Севда Чолакова и г-н Милко Андреев - общински съветници и кметския наместник Христо Бенчев. Споделените проблеми бяха предимно социални (ниски доходи).

Село Босилково посетихме на 19.05.2004 г. от 17.00 часа. Имайки предвид, че селото е малко и преобладава изцяло население в пенсионна възраст от посетилите събранието разбрахме, че хората имат някаква информация за функцията на обществения посредник. Обърнаха се с въпроси към г-н Веско Дончев, г-жа Севда Чолакова и г-н Милко Андреев - представители на ОбС и кметския наместник г-н Бечо Хаджиев. Дискутираните проблеми бяха предимно социални.

Представянето на обществения посредник в с. Вълчан дол с кметския наместник г-жа Роза Чорбаджиева, беше предвидено на 21.05.2004 г. от 16.00 часа. Активни граждани споделиха с болка проблеми, свързани с отдалечеността на селото от центъра, нередовен обществен транспорт, ниски изкупни цени на мляко, картофи и др. култури. На поканата за среща с населението на с. Вълчан дол се отзоваха г-н Веско Дончев - председател на ОбС и общинските съветници - г-жа Севда Чолакова и г-н Милко Андреев.

Социалната приемна с жителите на с. Гълбово бе организирана на 27.05.2004 г. от 20.00 часа. Голяма част от населението откликна на обявата за представяне на местния обществен посредник. Хората с външение и надежда споделиха най-болните си проблеми, като акцентът беше поставен изключително и най-вече върху безработицата, която се очертава като един от най-значимите проблеми на общината, проблеми с водоснабдяването на селото и др. На срещата отбеляза отново присъствие г-н Веско Дончев - председател на ОбС и г-н Милко Уручев - общински съветник.

Общоселско събрание на 03.06.2004 г. от 19.00 часа се проведе и в с. М. Арда. Сравнително ниско присъствие, от участниците се подразбира, че хората общо взето имат представа относно това, какви са функциите на местния граждански посредник. Като представители на ОбС взеха участие г-н Веско Дончев - председател на ОбС и г-н Здравко Патеф - общински съветник. Споделените проблеми бяха свързани с безработица (предимно сред младите хора); ниски изкупни цени на млякото.

На 07.06.2004 г. от 17.00 часа посетихме с. Кръстатица. Населението се отзова с интерес на срещата и сподели предимно социални проблеми. Разговорът с хората беше насочен към реда за получаване на социални помощи (90% от населението е в пенсионна възраст). На срещата присъствуваха г-н Веско Дончев - председател на ОбС, г-н Здравко Патеф - общински съветник и г-н Живко Карамфилов - кметски наместник.

Среща с обществеността на с. Загражден се осъществи на 10.06.2004 г. от 18.00 часа. Населението прояви изключителна активност и голяма заинтересованост относно установяване на институцията местен омбудсман на територията на общината. Остро и решително бе поставен въпросът, свързан с отчуждаването на общинските имоти (много мудно се движат нещата в сектор "Земеделие"). Споделиха проблеми, свързани с високата миграция, липсата на читалищна дейност и разбира се много социални проблеми. Като представители на ОбС присъствуваха г-н Веско Дончев - председател и г-н Бойко Толсузов - общински съветник, кмет на кметство - Стоян Марчев.

На 14.06.2004 г. от 17.00 часа в с. Треве направихме представяне на обществения посредник. Хората с външение и надежда споделиха проблеми, свързани с ниски изкупни цени на мляко, картофи, липса на ежедневен обществен транспорт до центъра. Жителите на с. Треве имаха възможност да отправят свои въпроси към г-н Веско Дончев - председател на ОбС и специалиста "ГРАО" - г-н Чавдар Делчев.

Село Вишнево посетихме на 16.06.2004 г. от 18.00 часа. Изключително активна аудитория, съставена предимно от млади хора. Споделиха проблеми, свързани с безработица, липса на места за развлечение и т.н. Поставиха се въпроси във връзка с водоснабдяване на селото. Участие в срещата взеха г-н Веско Дончев - председател на ОбС и г-н Андрей Райчев - общински съветник.

Най-голяма организирана социална приемна беше проведена в с. Баните на 21.06.2004 г. от 19.00 часа. Отзовалите се граждани бяха изключително активни. Поставиха се въпроси, свързани с местни проблеми и техните възможни решения. Разразиха се бурни дискусии относно бъдещата приватизация на обекти, които са общинска собственост, отдадена под наем. С болка споделиха застой на читалищната дейност и липса на инициативи, подкрепящи културата на местно ниво. Като представители на ОбС, бяха поканени г-н Веско Дончев - председател; г-н Альоша Ружинов и г-н Мирчо Чолаков - общински съветници.

Цялостната организация, свързана с представянето на местния граждански посредник бе осъществена с помощта на г-н Веско Дончев - председател на ОбС и със съдействието на кметовете на населени места.

Междувременно установих контакт със служителите на общинска администрация и всички представители на общински услуги, извършващи се на територията на община Баните. Моят извод от тези срещи е, че институциите са готови да съдействат и са еднородни по въпроса, че проблемите на гражданите трябва да бъдат решавани по възможно най-бързия и адекватен начин, удовлетворяващ и двете страни. Разчитам на добро партньорство с кмета на община Баните и ОбС.

На 18.06.2004г. с решение на редовно заседание на ОБС беше приет Правилникът за дейността на общественя посредник с пълно единодушие.

Въпреки, че до момента нямам писмени жалби, активно участвувах в решаването на казуси, адресирани до кмета на общината и председателя на ОБС. Вече установена практика са ежедневните срещи с граждани, общински съветници, кметове на кметства.

#### **4. Отчет на обществения посредник на община Ботевград Васил Василев за периода 1 април – 14 октомври 2004 г.**

*(Резюме)*

На 25.03.2004 г. Общинският съвет – Ботевград прие Правилник за организацията и дейността на обществения посредник на община Ботевград.

На 01.04.2004 г. в община Ботевград започна дейността си нова институция - местен обществен посредник. С решение № 78 от 30.03.2004 г. на Общински съвет – Ботевград за обществен посредник бях избран аз, Васил Василев, за периода от 01.04.2004 г. до 01.04.2008 г.

Община Ботевград е третата община в България, след община Каварна, област Добрич, и община Баните, област Смолян, и първата в Софийска област, която установи институцията местен обществен посредник след приемането на промените в ЗМСМА от 2003 год., влезли в сила на 27.10.2003 г.

Функционирането на институцията е и цел на проект *“Установяване на институцията местен обществен посредник в община Ботевград”* на Сдружение *“Бъдеще за всички”*, осъществяван с финансовата подкрепа на Коалиция 2000 и Американската агенция за международно развитие, т.е. установяването на институцията е резултат на доброто партньорство между гражданското общество и местната власт.

Местният обществен посредник приема в офис №40 на третия етаж в сградата на общината с работно време 8.30-17.30 часа. Офисът е оборудван със съвременна компютърна техника, телефон, 24-часова Интернет връзка. Месечното ми възнаграждение се формира по следния начин – 100 лв., изплащани от бюджета на общината въз основа на решение на Общинския съвет от 30.03.2004 год., и 200 лв., осигурявани от Сдружение *“Бъдеще за всички”*. Финансовата подкрепа на неправителствената организация гарантира независимостта на институцията, но е с ограничен времеви хоризонт.

За периода 1 април 2004 – 14 октомври 2004 година в регистъра на обществения посредник са заведени 21 жалби и 19 сигнала. Жалбите се разпределят по теми както следва:

1. Жилищно настаняване – 2;
2. ЗУЖВГМЖСВ – 2;
3. Социално подпомагане – 3;
4. Административно обслужване – 2;
5. Общински фирми – 2;
6. Други – 10.

В четири от случаите гражданите се жалваха пред мен по въпроси, свързани с жилищното настаняване и с жилищно-спестовните влогове по Закона за уреждане на жилищните въпроси на граждани с многогодишни жилищно-спестовни влогове (ЗУЖВГМЖСВ).

Граждани поставиха въпроси, свързани с реализацията на т.нар. лихвоточки. Една част от тях смятат, че лихвоточките могат да бъдат изплатени като сума по депозит, поради това се налага даването на консултации за реда и начина за левовото компенсиране на жилищно-спестовни влогове, а именно, че те се изплащат на титуляра само при покупка на жилище от общината, от ведомства, на свободния пазар, включване в ЖСК и т.н. Действащата нормативна уредба, която не предвижда директно компенсиране на жилищно-спестовните влогове, които държавата е ползвала през годините, предизвиква силното недоволство на гражданите. Съществуващата система на компенсиране се възприема като крайно несправедлива и неефективна. Налага се да бъде разяснявано на гражданите, че решението на проблема не е от компетенциите на общината.

Към мен с жалба са се обръщали юридически лица – например собственик на еднолична фирма, участвала в конкурс, обявен от общината, за отдаване под наем на общинска собственост. Собственикът твърдеше, че умишлено не е допуснат до участие в конкурса. След моя проверка на конкурсните документи, осъществена със съдействието на общинска администрация, установих, че фирмата съвсем правилно не е допусната до участие в този конкурс, тъй като не е представила всички необходими документи за участие.

Получих жалба от фирма, заявила участие по обявен конкурс за доставка на компютърна техника и консумативи за община Ботевград. От фирмата твърдяха, че умишлено е пренебрегната тяхната оферта, която по думите им е била най-изгодна. Направих разследване по случая, съгласно Правилника за дейността и организацията на обществения посредник. От страна на комисията по конкурса ми бе оказано нужното съдействие, срещнах се с председателя ѝ, получих документите от конкурса и решението на комисията за класиране на фирмите-участнички. Документите доказваха истината, че комисията не е пренебрегнала офертата на съответната фирма, но тя не е спечелила конкурса, тъй като предложената от нея цена не е конкурентна на цените, предложени от фирмите, спечелили конкурса за обществена поръчка.

В 30% от случаите дейността ми е била информационно-образователна. Предоставял съм информация на гражданите относно дейността на Дирекция "Социално подпомагане" (кандидатстване за социални помощи във вид на гърба за отопление, условия за отпускане на еднократна социална помощ и др.), консултирал съм граждани относно проблеми, възникнали с управлението на етажната собственост, Наредба №1 на община Ботевград, информация за

максиме за смет и сметосъбирането, така също информация за общинските служби и услугите, които предоставя общината.

Два от случаите са свързани с дейността на общинска фирма ВиК. В единия случай жалбоподателят се оплакваше от незаконно вързан към него водомер. След изпратено мое уведомително писмо до директора на ВиК относно съществуващия проблем, бе назначена проверка от негова страна и проблема бе решен.

В другия случай се касаеше за проблемна канализация. След съвместна проверка с директора на фирмата и запознаване на място с проблема бе изградено съответното отводнително съоръжение и въпросните течове бяха отстранени.

В около 20% от жалбите, поставените пред мен проблеми са били от частно-правен характер. Съгласно чл. 20, ал. 1 от Правилника за организацията и дейността на обществения посредник съм насочвал гражданите към съответната институция за решаване на проблемите им.

Дейността ми беше значително подпомогната от стандартите на административно обслужване, въведени в община Ботевград – услугата “обслужване на едно гише”, информационните табла, сайта на община Ботевград – необходими за запознаване на гражданите с правилниците и наредбите на Общинския съвет и с административните услуги, които извършва общината.

## **5. Годишен доклад за дейността на обществения посредник в община Каварна Ели Милева за периода март – декември 2004 г.**

Общественият посредник в община Каварна беше избран на 27 януари 2004 г. Община Каварна е една от първите общини в страната, в която е установена тази институция в съответствие с чл. 21а от ЗМСМА. Това става възможно благодарение на проявената воля на общинския съвет и кмета на общината.

От самото начало общинската администрация осигури добри условия за работа на приемната на обществения посредник. С откриването на Центъра за услуги и информация тези условия бяха значително подобрени - приемната разполага с модерно офис обзавеждане, приемната се намира в центъра на града и е удобна за посещение на гражданите.

Правилникът за дейността на обществения посредник бе подготвен главно въз основа на Закона за омбудсмана и Правилника за дейността на столичния обществен посредник и приет от общинския съвет.

Институцията на обществения посредник е непозната за гражданите и основна задача беше тя да бъде популяризирана. Първата информация за новосъздадената институция беше представена в програма "Посоки" на КТВ. Последваха интервюта в телевизионното предаване "Събота в 9", в. "Фар", в новинарската емисия на КТВ, в общинското радио, две излъчвания в ефира на БНР програма "Хр. Ботев". Изготвена е и се разпространява брошура, която подробно запознава гражданите с институцията. Установена е връзка и е добро взаимодействие с Центъра за изследване на демокрацията - София, с Българско сдружение за честни избори и граждански права - клуб Разград.

Общественият посредник участва в публична дискусия на тема "Институцията омбудсман на национално и местно ниво: Опитът на България в европейския контекст", която се организира от *Коалиция 2000*, Инициатива местно самоуправление и Информационния център на Съвета на Европа, а на 5.11.2004 г. в гр. Шумен в семинар "Популяризиране на човешките права и защита чрез институцията на местния обществен посредник", организиран от *Коалиция 2000*, Инициатива местно самоуправление и Американската агенция за международно развитие.

Изминалите десет месеца показват, че гражданите постепенно започват да се ориентират във функциите на институцията, като орган извън структурата на общинска администрация.

За този период в приемната на обществения посредник са регистрирани 146 посещения - не са регистрирани телефонните обаждания и повторните

посещения. Те са основно устни, които се протоколират, писмени са 12, няма такива изпратени по пощата. Всички посещения в приемната на обществения посредник се регистрират в специално създаден регистър. Според правилника срокът за проучване и уведомяване на жалбоподателите е 15 дни и той се спазва с малки изключения, когато се касае за по-сложен казус.

Организиран са посещения в кв. "Х. Димитър", срещи с организацията на Съюза на слепите, с представители на Общинската комисия за борба с противообществените прояви на малолетни и непълнолетни, с Комисията за закрила на детето. До момента не е организирана приемна в съставните села на общината.

В 19 от случаите гражданите са потърсили устна консултация по въпроси на собствеността, общественото осигуряване, трудовоправните отношения и др.

В 21 от случаите, проблемите са били извън компетенциите на обществения посредник и поради това са насочени към други органи и институции. Много са посещенията, свързани с намиране на работа, получаване на помощи.

Резултатите от предприетите действия по проучване и проверка на подадените жалби и сигнали сочат, че 54 от случаите са основателни, а 27 са неоснователни, тъй като по преценка на обществения посредник съответните действия и актове са законосъобразни - това са основно заповеди за отказ за социално подпомагане на Дирекция "Социално осигуряване". Успешно със съдействието на обществения посредник са решени 43 случая, в процес на решаване все още са 5.

В зависимост от това към кого са отправени жалбите, сигналите и предложенията се разпределят както следва:

- общинска администрация – 38;
- водоснабдяване и канализация – 17;
- енергоразпределение – 8;
- социални дейности – социално подпомагане, безработица – 20;
- други, отнасящи се към държавни органи, търговски дружества – 21.

В зависимост от формата те са:

- жалби – 89;
- сигнали – 14;
- предложения – 4.

Тематично случаите могат да бъдат класифицирани в няколко групи:

### **А. Общинска администрация**

- общинска собственост – жилищна политика, наемни отношения, прекратяване на съсобственост;
- териториално-селищно устройство - незаконно строителство, спорове за граници на имоти;
- административно обслужване – липса на отговор на подадени жалби;
- екология.

**Б. Водоснабдяване** – общи водомери, неправомерно начислени сметки за консумация на вода, ненавременна реакция от длъжностните лица при сигнали за аварии.

**В. Социално подпомагане** – откази за отпускане на помощи, на отопление по Закона за социалното подпомагане и Правилника за прилагане на ЗСП.

**Г. Енергоразпределение** – неправомерно начислени сметки.

**Д. Социални проблеми** – обществено осигуряване, здравни осигуровки, неспазване на трудовото законодателство.

Жалбите и сигналите към общинска администрация са главно към отделите общинска собственост и ТСУ. Гражданите се нуждаят от консултация във връзка с процедурите по ликвидиране на съсобственост, на замяна, търсят съдействието на обществения посредник за ускоряване на процедурите.

В приемната на обществения посредник идват граждани, внесли молби, жалби и сигнали в общинската администрация и не получили отговор. Освен, че е в сила Законът за предложенията, жалбите, сигналите и молбите и той трябва да се спазва, липсата на отговор е и незачитане на достойнството на гражданите и подорване авторитета на институцията. Наблюденията и впечатленията показват, че в общинската администрация работи единна система за приемане, обработка, обобщение и отговор на жалби и сигнали на гражданите, но има случаи, когато отговорите неоправдано се бавят или изобщо не се подготвят.

Гражданите търсят обществения посредник и в случаите, свързани с нарушения в административната процедура (пропуснати срокове за отговор или за извършване на административна услуга). В тези случаи ролята на обществения посредник е да консултира гражданите за административно-правните процедури и да настоява пред административните органи да издадат необходимите актове или да преразгледат незаконосъобразните и неправилните административни актове.

По смисъла на Закона за омбудсмана и Правилника за дейността на обществения посредник, последният се застъпва за нарушени права и интереси

на гражданите и от лицата, предоставящи обществени услуги. Проведени са срещи с ръководителите на тези органи и са установени партньорски отношения. Трудностите произтичат от факта, че често решаването на проблема е в компетенциите на регионалните структури, което пък излиза извън правомощията на обществения посредник. При това няма закон, който да задължава тези органи да се съобразяват с тази институция, която пък претендира да следи за законността на техните действия и да контролира отношенията им към гражданите. Общественият посредник не разполага с властнически средства за въздействие и затова от особено значение са механизмите в сферата на морала, авторитета и публичността. В малките населени места засега това е основен способ за работа. За утвърждаване на институцията обаче това не е достатъчно. Избирането на национален омбудсман неминуемо ще спомогне за разрешаване на същностни проблеми на хората, които зависят от горестоящите институции.

Относително най-голям дял от подадените жалби се отнасят до водоснабдяването в града и в частност общите водомери. На 23 септември беше иницирана и проведена среща на заинтересовани граждани с представители на "В и К" дружеството. Поставени бяха много сериозни проблеми, свързани с потреблението и отчитането на питейната вода, с инкасирането и др. Бяха поети конкретни ангажменти от водното дружество, които в известна степен се изпълняват. И докато "В и К" последователно прилага нормативните актове (изключително в техен интерес), организирането и единоедействието на потребителите се оказват труден проблем. Това особено проличава сред живеещите в етажна собственост.

В тези структури са съсредоточени битови, социални, екологични проблеми. На практика управителните съвети (домсъвети) не функционират. Не се свикват общи събрания на собствениците. А в жалбите и сигналите в приемната се очертава и проблем, свързан със стопанисването и управлението на етажната собственост. Това доказва необходимостта администрацията да разполага с информация за избраните управители (председатели на УС на етажна собственост). Така ще се осъществява по (ефективно взаимодействие между гражданите и администрацията напр. поддържане на междублоковите пространства, опазване на обществения ред и чистотата, противопожарната безопасност и др.

Отношенията на обществения посредник с общинска администрация са коректни и се развиват благоприятно. Посещението на място и непосредственият контакт с длъжностните лица, имащи отношение към конкретния проблем, е предпочитаният подход за проверка и разрешаване на поставените въпроси. Препоръките на обществения посредник нямат задължителен характер. Но всяка власт има нужда от обратна връзка, корекция и подкрепа. И тъй като става въпрос за обществени услуги, нормално е администрацията да се интересува удовлетворени ли са очакванията на

гражданите. Общинските служители са се съобразявали с препоръките, отправени към тях - в повечето случаи проблемите се решават неформално и бързо, без излишно формализиране.

С кмета на общината и неговия екип, с председателя на ОбС има постоянна връзка и те се информират периодично за посещенията в приемната и естеството на поставените проблеми и предложения. С откриването на Центъра за услуги и информация значително е подобро административното обслужване и достъпа на гражданите до административни услуги. На видно място са поставени брошури за всички видове административни услуги, които се предлагат, сроковете за изпълнение и цената. Служителите носят обозначителни знаци с името и длъжността си.

В общинска администрация Каварна има разбиране и се работи за въвеждане на съвременните информационни технологии в дейността на всички отдели. От 2005 г. започва практическото реализиране на проект за изграждане на електронна община, според който на граждани и юридически лица ще бъдат предоставени три услуги по електронен път. Това естествено води до подобряване главно на административната среда, гражданите получават бързи и качествени административни услуги.

Наблюденията показват, че хората почти не познават разпоредбите на Закона за достъп до обществена информация, Закона за административното обслужване на физическите и юридическите лица. Гражданите трябва да се интересуват за правата и законните си интереси, както и за начините за адекватното им предявяване и отстояване. Служителите пък трябва да познават условията и начините за законното им удовлетворяване. В този двустранен процес институцията на обществения посредник съдейства за предоставянето на информация, за справки и консултации, както и посредничи за преговори по спорни въпроси между гражданите и администрацията.

Изложеното дотук ми дава основание да направя следните препоръки:

1. Необходимо е да се засили контролът върху системата за приемане, обработка и отговор на подадените жалби и сигнали до общинска администрация.

2. Периодично да се изготвя анализ за постъпилите жалби, сигнали и предложения от длъжностното лице, което ги приема и обработва и да се предоставя на кмета на общината.

3. Да се създаде регистър в общинска администрация на председателите на УС на етажната собственост.

4. Да се внесат допълнения в Наредба № 1 на общинския съвет, отнасящи се до:

- неправомерното паркиране на товарни МПС, трактори, ремаркета по улиците на града
- замърсяването на околната среда от животински и битови отпадъци.

Изложените цифри и данни не могат да опишат чувствата и отношенията, с които са белязани дните на обществения посредник. Те обаче са показателни поради обстоятелството, че самата институция е нещо твърде ново за обществото, а информацията за нейната дейност – недостатъчна. Институцията на местния обществен посредник е само малка част от усилията за поставяне на взаимоотношенията гражданин – администрация на ново, съвременно ниво, опит за преодоляване на песимистичните нагласи сред хората, според които оцетеният гражданин няма шансове при спор с общината и държавата. Това е едно ново начало.

## 6. Отчет на обществения посредник на община Разград Иваничка Димитрова за периода юни – декември 2004 г.

В изпълнение на чл. 27 от Правилника за организацията и дейността на обществения посредник на община Разград представям доклад за дейността си за периода юни – декември 2004 год.

Проектът “ОТВОРЕНИ ВРАТИ ЗА ГРАЖДАНИТЕ НА РАЗГРАД” се финансира от Американската агенция за международно развитие и *Коалиция 2000*. Партньор по проекта е община Разград. Мандатът на институцията е седем месеца и изтича на 31 декември 2004 г. През изминалия период усилията бяха насочени към изпълнение на задълженията на обществения посредник, произтичащи от Правилника за статута, организацията и дейността на обществения посредник на община Разград.

За изминалите шест месеца натрупаният опит и практика сочат, че гражданите добре се ориентират във функциите на институцията. Видимо е, че имат устойчива нагласа за обществения посредник, като орган извън структурите на общинската администрация, независим в своите действия и преценки от местната изпълнителна власт. Гражданите предпочитат личен контакт в приемно време. Създадената организация на работа осигурява ежедневен прием и предоставя възможност на гражданите да посочат удобни за тях часове за среща през цялата седмица. Добрата воля и разбиране на общинската администрация са в основата за успешна работа на обществения посредник, защото именно те са двете ангажирани страни.

За изминалите шест месеца са подадени четири жалби. В хода на тяхната проверка са посетени библиотека “Проф. Боян Пенев” - град Разград, Дирекция “Управление на общинска собственост” в община Разград и ОП “Общински жилища и сгради”. Затруднение при обмена на информация нямаше и служителите с готовност съдействаха. За същият този период са предоставени деветнадесет консултации. Разговарях с всеки гражданин, при необходимост се консултирах със специалист и насочвах всички към съответната институция, която може да разреши техния проблем и желаната от тях услуга да им бъде предоставена.

Всяка жалба е индивидуална сама по себе си по съдържание и същност. Първата и четвъртата жалба бяха допустими и разгледани. В **първата жалба** гражданин е възмутен от факта, че на обществено място не му е разрешено да пуши, като в същото време не са определени места за тази цел. Счита издадената заповед на директора на учредението за незаконосъобразна и настоява тя да бъде отменена. Жалбата е разгледана и приключена. Директорът на библиотека е спазил нормативната уредба и въз основа на нея е забранил пушенето в сградата. Отправени са препоръки и до двете страни. Към директора на библиотеката - да подобри системата

за оперативен и технически контрол на служителите по отношение на пушенето на цигари, работата с клиенти и фонда на библиотеката и да проучи добрите практики за усъвършенстване поведението на служителите. Препоръката ми към гражданина, който се жалва, бе да положи усилия за спазване на общоприетите норми на поведение на публични места, като спазва указанията на длъжностните лица за ползване на фонда на библиотеката.

**Втората жалба** не е от компетенцията на обществения посредник, тъй като се отнася до “Водоснабдяване – Дунав” ЕООД град Разград. Предложението за сключване на споразумение за сътрудничество с г-н Огнян Хинов – управител на фирмата, е все още в процес на обсъждане, което е и причина жалбата да не бъде разглеждана.

**Третата жалба** е относно нарушени права на гражданин от община Разград. Нарушението е във връзка с отчужден имот. Периодът на случилото се е през 1988 год. По-късно, през 1996 – 1999 г., жалбоподателят води съдебни дела. В изпълнение на чл. 19, ал. 3 от Правилника за статута, организацията и дейността на обществения посредник на община Разград по проект “Отворени врати за гражданите на Разград”, приет на 15 март 2004 г., който гласи, че “Анонимни жалби и сигнали, както и такива за нарушения, извършени преди повече от две години, не се разглеждат”, също не е разглеждана.

**Четвъртата жалба** е от гражданин, наемател на общинско жилище. В жалбата е споделено, че се намира в окаяно състояние и е необходим ремонт. Проблем създава и съседът, през чийто апартамент преминава ВиК инсталацията. Отношенията им били обтегнати и той в продължение на два месеца спирал водата. Обяснението било, че бил наводняван. Жалбоподателят се обърнал към ръководния орган на ОП “Общински жилища и сгради” за разрешаване на проблема. По негово мнение проблемът се отлага във времето и не си изпълняват задълженията. Жалбата е разглеждана и приключена. Директорът на ОП “Общински жилища и сгради” ми предостави писмена информация от която установих, че исканията са неоснователни. Според мен е незаконосъобразно да се иска да се извърши ремонт в жилището от ОП “Общински жилища и сгради” град Разград, след като лично жалбоподателят е подписал анекс към договора, в който е регламентирано, че разходите за основни и текущи ремонти, както и поправки на повреди на имота са за сметка на наемателя.

Независимо от този факт директорът на ОП “Общински жилища и сгради” прояви разбиране и пое ангажимент за преустройство на ВИК инсталацията. Ангажиментът не само беше поет, но и проблемът разрешен. Препоръчах на жалбоподателя, когато подписва документи, независимо от какъв характер са, да вниква в тяхното съдържание и да прецени дали е съгласен с изложеното в тях. На директора на ОП “Общински жилища и

сгради” бе изпратено писмо, в което благодарихме за разбирането и за ремонта, който бе извършен от тях.

На 8 ноември 2004 год. общественият посредник получи писмо от анонимен подател, протестиращ срещу нелегалните таксита в град Разград. Писмото и коментар по въпроса бе публикувано във в-к “Експр 7” бр. 128/8 ноември 2004 год. Общественият посредник отговори с писмо бр. 131/15 ноември 2004 год. до главния редактор с молба да бъде публикувано. Отговорът е със следното съдържание:

“На 8 ноември 2004 г. получих от непознат мъж анонимното писмо за “нелегалните таксита”, което беше публикувано във вестник “Експр 7”, брой 128/8.11.2004 г. На основание чл. 19, ал. 3 от Правилника за статута, организацията и дейността на обществения посредник на община Разград по проект “Отворени врати за гражданите на Разград”, в момента случаят не може да бъде разгледан. Според чл. 19, ал. 3 “Анонимни жалби и сигнали, както и такива за нарушения, извършени преди повече от две години не се разглеждат”. Мое задължение е да разглеждам всички допустими жалби и сигнали в предвидените срокове и процедури. Изразявам личната си увереност, че всички оплаквания на граждани и институции от община Разград е необходимо да бъдат адресирани и да не са анонимни.”

Много граждани потърсиха контакт с институцията, за да получат писмена или устна консултация за реда и начина за получаване на административни и обществени услуги, за установените административни практики и процедури, както и за законосъобразните способы за постигане на целения от тях резултат. Имаше случаи, когато гражданите са се обърнали за съдействие към обществения посредник по проблеми извън кръга на неговата компетентност. Не са били отпращани, а насочвани към оправомощената институция за разглеждане и разрешаване на проблема.

През летния сезон насочихме нашите усилия за популяризиране на институцията обществен посредник. Организиран бяха информационни срещи в селата Балкански, Черковна, Раковски, Осенец, Мортотоново и Ясеновец. Организацията бе много добра, за което специално благодаря на кметовете за старанието.

На срещите гражданите бяха запознати с институцията обществен посредник, с неговите функции и правомощия. Говорихме за целта на институцията, която е установяване на граждански контрол върху органите на местна власт и местно самоуправление, както и за очакванията – да се увеличи доверието на гражданите към местната администрация. Запознахме ги и с правомощията на обществения посредник и с процедурата за разглеждане на жалбите. Информирахме ги, че услугата е безплатна и че всеки, подал жалба, се уведомява писмено и навременно, като се спазват регламентиранияте срокове в Правилник за статута, организацията и

дейността на обществения посредник на община Разград по проект "Отворени врати за гражданите на Разград". Гражданите бяха уведомен за адреса на приемната и работното време с граждани. Аудиторията бе осведомена за предоставянето на консултации от обществения посредник, насочвайки гражданите към съответната институция, която ще разреши проблема им. Дочка Станева говори за успешно реализираните проекти в Лозница и Завет и че необходимостта от обществения посредник е голяма, защото е в интерес на гражданите. Удоволствие е за нас, че участниците в срещите изявиха желание да бъдат организирани и други срещи.

Практиката установи, че проблемите на гражданите не са свързани единствено и само с общинската администрация, а и с териториалните институции на държавна власт и операторите на обществени услуги в община Разград. Около 50% от обществените услуги в община Разград се предоставят от централни институции и търговски дружества с общинско участие. Гражданите ползват публични услуги от общината и от всички други институции. Над 70 са местните представителства на централни институции в град Разград. В момента няма избран национален омбудсман, който да наблюдава тяхната дейност и да защитава нарушените законни права и интереси на гражданите. Важен механизъм за наблюдение на националните институции и техните регионални подразделения остава задача на местния омбудсман.

Изпратени бяха 70 писма до ръководителите на териториалните институции на държавна власт и операторите на обществени услуги в община Разград. Към тях бе отправено предложение за сключване на споразумение за партньорство и активно сътрудничество. На поканата ни за сътрудничество отговориха седемнадесет институции. Сключихме споразумения с: г-н Веселин Стоянов - Председател на Районен съд гр. Разград /10.08.2004 год./, г-н Румен Марков – Директор на Дирекция "Бюро по труда" град Разград /07.09.2004 год./, г-жа Цонка Гургинова – Директор на "Информационно обслужване" АД клон Разград /20.09.2004 год./, г-н Христо Георгиев – директор на "Шеле-България" ЕООД град Разград /20.09.2004 год./, г-н Павел Пенчев – Началник на "Митническо бюро" град Разград /27.09.2004 год./, г-р Николай Йоцов – Директор на Център за спешна медицинска помощ град Разград /27.09.2004 год./, инж. Илия Илиев - Директор на "Български пощи" - клон Разград /04.10.2004 год./ и г-н Веселин Николов – Директор на РУ "Социално осигуряване" град Разград /14.10.2004 год./. На ръководителите на институциите бяха предоставени брошури с правомощията на обществения посредник, с целите на проекта, очакваните резултати и добрите практики. Споделихме, че общественият посредник след разглеждане на жалбата отправя препоръки и към двете страни, като целта е да се подобрят административните услуги и отношението към гражданите. Подарена им бе и книгата "Местни обществени посредници в България", издание на Центъра за изследване на демокрацията. Изготвихме правила за сътрудничество, съобразени изцяло и не противоречащи на Правилника за

статута, организацията и дейността на обществения посредник на община Разград. На 27 септември 2004 год. бе отправено предложение за допълнение на Правилника за статута, организацията и дейността на общественият посредник на община Разград, състоящо се в следното:

В глава IV, чл. 15 да се добави ал. 2 с две точки:

1. Общественият посредник може да разглежда жалби и сигнали на гражданите срещу институции, ако е налице изрично писмено съгласие.

2. Общественият посредник може да действа и по своя инициатива, когато констатира, че не се създават необходимите условия за защита на правата и законните интереси на гражданите и техните предложения.

На 4 октомври 2004 год. на заседание на Постоянната комисия по законност, сигурност, евроинтеграция и предложения на гражданите предложението бе разгледано. След дебати комисията реши, че първо трябва да се запознае с тримесечния анализ на обществения посредник и след това да вземе окончателно решение. Първият си тримесечен анализ общественият посредник представи на 31 август 2004 год. Същият беше внесен на сесия на 11 октомври 2004 год. Очакваме на следващо заседание на Постоянната комисия по законност, сигурност, евроинтеграция и предложения на гражданите да бъде взето окончателно решение във връзка с предложението ни.

гр. Разград, 30 ноември 2004 година  
Иваничка Димитрова, обществен посредник

## ПРИЛОЖЕНИЕ VII

### ПРОЦЕДУРА НА РАБОТАТА ПО ЖАЛБИ, СИГНАЛИ И ВЪПРОСИ ДО ГРАЖДАНСКИЯ ПОСРЕДНИК НА ОБЩИНА ПАЗАРДЖИК

#### **I. Неформално разглеждане и решаване на устни въпроси и сигнали на гражданите**

1. Гражданският посредник **приема устни оплаквания сигнали и въпроси в приемно време при лично посещение на гражданите или по телефона**. И в двата случая съдържанието на разговорите се отразява в дневника на приемната.

2. **При постъпване на устен въпрос** посредникът може да отговори директно и гражданинът получава отговор (съвет, справка) веднага.

3. При **необходимост от допълнително проучване на фактите и обстоятелствата по устните жалби**, гражданският посредник може да поиска среща с жалбоподателя или с административните служители.

4. Получената информация, както и проведените срещи и интервюта, се отразяват в **дневника на приемната**.

#### **II. Разглеждане на писмени жалби**

##### **1. Подаване, приемане и регистрация на жалбите**

Писмените жалби до посредника се подават чрез попълване на формуляр лично от тържителя или от упълномощено от него лице.

Формулярите се предоставят безплатно в канцеларията на гражданския посредник.

Всяка писмена жалба трябва да отговаря на следните условия:

- а) да е срещу административна служба, която гражданският посредник има право да наблюдава;
- б) да е по проблем, който посредникът има право да проучва;
- в) да е била първо отправена към съответната административна служба и да е изчакан срокът за становище от службата;
- г) да са предоставени всички подробности по случая (данни, документи, копия от кореспонденция по жалбата и др.);
- д) да са минали не повече от три месеца след срока, в който службата е трябвало да отговори на жалбата.

## **2. Отсяване на жалбите**

Писмени жалби, които не отговарят на посочените условия не се приемат. На тъжителя се изпраща уведомително писмо, в което се посочват причините за отказ и условията за приемане на жалби.

По жалби, които отговарят на условията, посредникът провежда разговори с тъжителя и с представител на службата, срещу която е оплакването, с цел предварителното изясняване на информацията.

След изясняването жалбата се връща, ако посредникът прецени, че не може да бъде разглеждана, или се приема за разглеждане в случай, че са налице данни за извършено административно нарушение или са причинени щети на тъжителя.

При връщане тъжителят се уведомява за причините, а при приемане - за предстоящата работа по разглеждането.

Отсяването, приемането и регистрирането на жалбите се извършва в двуседмичен срок.

## **3. Извършване на проверка по жалбите**

Уведомяване и изискване на информация от административните служби.

За приетите жалби посредникът уведомява писмено съответните административни служби в двуседмичен срок, като се иска информация по случая:

а) кога и по какъв начин гражданинът е отнесъл до съответната служба проблема, засегнат в жалбата (с молба, заявление - прилага се копие от документа);

б) получил ли е от служителите точна и навременна информация: какви условия трябва да изпълни; какви данни, документи и др. трябва да представи за разрешаването на проблема; в какъв срок следва да ги представи; какви възможности за разрешаването на проблема има и пр.;

в) предоставил ли е гражданинът на служителите необходимите данни и документи (ако са му били поискани), спазил ли е сроковете, за които е бил уведомен или други условия, които са му били съобщени своевременно;

г) какво решение е взето по проблема и по кои нормативни актове, параграфи, алинеи, точки и т.н.;

д) с какви мотиви и съображения;

е) кога и каква жалба е подадена до административната служба срещу решението;

ж) какво становище е взето по жалбата и предприети ли са допълнителни действия;

з) мотиви и основания за становището и действията.

За изготвянето на горната информация на административната служба се предоставя четиринадесетдневен срок, който при необходимост може да бъде удължен по искане на ръководителя на службата.

Ако в хода на проучването се установи необходимост от още служебна информация, посредникът има право да я изиска допълнително.

#### **4. Приключване на проверката по писмена жалба**

Ако в хода на проверката се установи, че административната служба не е извършила нарушение и жалбата срещу нея е неоснователна, проверката се прекратява, случаят се приключва, изготвя се доклад по него и се уведомяват заинтересованите страни.

На тъжителя се изпраща заключително писмо и след като се нанесат основните подробности, жалбата се счита за преустановена.

Проверката трябва да приключи в едномесечен срок от регистрирането на жалбата.

### **III. ПРОВЕЖДАНЕ РАЗСЛЕДВАНЕ НА ЖАЛБИТЕ**

#### **Общи положения**

Гражданският посредник може да предприеме разследване по приета жалба, когато чрез предварителното проучване (проверка) по нея е установил, че съответната административна служба е допуснала сериозна грешка или е нарушила грубо правата на тъжителя и е отказала да коригира действията или бездействието си.

#### **1. Уведомяване на заинтересованите страни за предстоящото разследване**

При взетото решение за разследване посредникът уведомява тъжителя и съответната административна служба.

Уведомителното писмо за службата се отправя до нейният ръководител. Писмото съдържа кратко изложение на жалбата и на констатираната проява на лошо администриране и/или предполагаемите щети, нанесени на тъжителя.

От тъжителя и от службата се очаква в седемдневен срок да отговорят на известието за разследване.

Ако в отговор на известието службата промени становището си или преразгледа действията си, станали причина за оплакването, и уведоми за това посредника, последният може да вземе решение за прекратяване на разследването. Ако промяната не е удовлетворителна или повдигнатият в жалбата въпрос е от по-голяма важност, разследването може да продължи.

Ако в определения срок службата не подаде необходимата информация, гражданският посредник може да поиска такава чрез заявление по процедурния ред, уреден в ЗДОИ.

## **2. План и процедурно развитие на разследването**

Ако разследването продължава, гражданският посредник подготвя план, с който запознава заинтересованите страни.

Планът включва:

- а) формулиране на въпросите, подлежащи на изясняване по време на разследване;
- б) идентифициране на длъжностните лица, имащи отношение към решението, гало повод за жалбата;
- в) програма за етапите и сроковете за по-нататъшното процедурно развитие на разследването.

След уведомяване на заинтересованите страни и получаване на отговорите, разследването включва следните процедури:

- а) провеждане на интервюта с тъжителя, с длъжностните лица, консултации с експерти;
- б) изготвяне на първи вариант на доклад за разследването;
- в) получаване на отговори и становища по първият вариант на доклада;
- г) изготвяне на окончателен вариант на доклада и отправяне на препоръки.

## **3. Прекратяване на разследването**

Гражданският посредник може да прекрати разследването, в случай че преди неговото приключване административната служба преразгледа позицията си или се открият факти, които показват, че нейната позиция е оправдана.

Разследването може да бъде прекратено и ако административната служба отстрани или смекчи отрицателния ефект от проявеното лошо администриране или нанесени щети на тъжителя.

#### 4. Изготвянето на доклад по разглеждането на жалбата

Първият вариант на доклада включва: кратко представяне на жалбата; преглед на предварителното проучване по нея; нормативно-правната основа на административното действие, дало повод за жалбата; кратко изложение на хода на разследването; анализ или коментар на фактите и доказателствата; крайно становище.

На всички лица и служби, имащи отношение към разследвания случай, се дава възможност за становища и изявления по случая.

#### IV. РАЗПРОСТРАНЯВАНЕ НА РЕЗУЛТАТИТЕ ОТ РАЗГЛЕЖДАНЕТО НА ЖАЛБИТЕ

1. **Резултатите от разглеждането на писмена жалба** (изводи, препоръки и предложения) се изпращат в писмен вид до всички лица и инстанции, които имат отношение към разглеждания случай и към подобни на него, както и към начина на тяхното решаване.

Предложенията и препоръките за подобряване на административната практика се изпращат или до органа, овластен да издава съответните нормативни актове, или до националния омбудсман, а оттам до органа с право на законодателна инициатива.

2. След оформянето на окончателния вариант на доклада по случая се преценява **възможността за неговото публикуване** в цялостния му вид, в резюме или части от него.

При всички видове разпространяване и популяризиране на материали по разглеждането на жалбата не се посочват имената на тъжителя, на административните служители и на други длъжностни лица, имащи отношение към случая. Само при изрично желание на тъжителя неговото име може да бъде упоменато.