ОМБУДСМАН
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

ГОДИШЕН ДОКЛАД
2006

СВЕТЛИНА,
А НЕ СЯНКА
ВЪРХУ ПРАВАТА
НА ЧОВЕКА

ОМБУДСМАН
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

ОМБУДСМАН
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

ГОДИШЕН ДОКЛАД
2006

ГОДИШЕН ДОКЛАД **2006**

СЪДЪРЖАНИЕ

Уводни думи 6

Раздел I. Омбудсманът и гражданският контрол върху администрацията 10

Раздел II. Политики на омбудсмана на Република България 13

По-нататъшното утвърждаване на публичността в дейността на националния омбудсман 15

Активното участие на омбудсмана в подготовката и обсъждането на проекти за нормативни актове, които засягат правата на гражданите, като възможност за подобряване на прозрачността и достъпа на обществеността до законодателния процес 16

Омбудсманът като активен фактор в антикорупционната политика 18

Омбудсманът и защитата на правата на децата 18

Проблемите, които произтичат от жалбите и сигналите на гражданите до омбудсмана, определят и специалните акценти, които той поставя в своите политики 18

Раздел III. Самосезирането на омбудсмана по проблеми с широк обществен резонанс 20

Приключени проверки по собствена инициатива 20

Други проверки по собствена инициатива, които са в ход 40

Обстоятелства и тенденции, които предизвикват тревога 40

Раздел IV. Омбудсманът и правата на гражданите – работа по индивидуални жалби и сигнали 43

Обща информация за постъпилите жалби и сигнали към 31.12.2006 г. 43

Постоянна приемна на омбудсмана 46

Жалбите и сигналите според етапа на проверката 48

Жалбите и сигналите по категории на нарушенията 49

Постъпили жалби и сигнали до 31.12.2006 г., по които проверките са приключили 56

ГОДИШЕН ДОКЛАД **2006**

СЪДЪРЖАНИЕ

Постъпили жалби и сигнали до 31.12.2006 г., по които проверките продължават, по категории на нарушенията 58

Случаи с констатирани нарушени права на гражданите, при които администрацията се е съобразила с препоръките на омбудсмана 58

Случаи, при които не са констатирани нарушени права на гражданите 73

Случаи, които не са разглеждани поради липса на законово основание 82

Случаи на констатирани нарушени права и прояви на лоша администрация, в които органите не са се съобразили с препоръките на омбудсмана 84

Обстоятелства и тенденции, които предизвикват тревога 88

Раздел V. Омбудсманът в борбата с корупцията **91**

Обстоятелства и тенденции, които предизвикват тревога 96

Раздел VI. Децентрализацията и взаимодействието на националния омбудсман с органите на местното самоуправление **97**

Практически форми на взаимодействие 99

Усъвършенстване на правната рамка 100

Раздел VII. Права на човека в местата за лишаване от свобода и следствените арести **103**

Обстоятелства и тенденции, които предизвикват тревога 108

Раздел VIII. Действия на омбудсмана във връзка с усилията за освобождаване на медиците в Либия **109**

Раздел IX. Намеса в случаи на законови разпоредби, накърняващи правата в разрез с Конституцията **113**

Искания на омбудсмана на Република България до Конституционния съд за обявяване на противоконституционността на законови разпоредби, които нарушават правата на гражданите 113

Сигнали и предложения от граждани и организации за сезиране на Конституционния съд, които са отхвърлени от омбудсмана 116

Предложения на граждани за сезиране на Конституционния съд, по които предстои омбудсманът да вземе отношение 117

В периода, до който се отнася този доклад, омбудсманът беше конституиран като страна по две дела, образувани от Конституционния съд по искане на други конституционни органи 118

Раздел X. Участието на омбудсмана в международното сътрудничество за защита на правата на човека **119**

Многостранно сътрудничество 120

Двустранно сътрудничество 122

Сътрудничество с Европейския омбудсман 125

Раздел XI. Развитие на административния капацитет **127**

Раздел XII. Омбудсманът и някои открити обществени проблеми, засягащи правата на хората **131**

Закрила на правата на децата 131

Здравеопазване 132

Трудови спорове и съдебни дела 134

Еднократни обезщетения по Закона за политическа и гражданска реабилитация на репресирани лица 135

Проблеми, свързани с възстановяване на собственост в територии по § 4 от преходните и заключителни разпоредби на Закона за собствеността и ползуването на земеделските земи 135

Проблеми, свързани с получаване на обезщетение за възстановени права на собственост на земеделски земи с поименни компенсационни бонове 136

Сметосъбиране и сметоизвозване 137

Съдебна администрация 138

И накрая както и в началото **141**

Приложение 1. Статистически данни за жалбите и сигналите **143**

Приложение 2. Становища на омбудсмана по проверки по собствена инициатива **161**

Приложение 3. Искания и становища на омбудсмана до Конституционния съд **243**

Приложение 4. Препоръки на омбудсмана към държавните и общински органи и техните администрации за изработване на вътрешно административни правила за работа при проверки на омбудсмана **273**

УВОДНИ ДУМИ

Омбудсманът съставя този свой доклад с убеждението, че европейското членство на България изправя органите на властта и цялата ни държавна и местна администрация пред нараснал дълг към правата на българските граждани като граждани на Европейския съюз. И особено към ефикасното гарантиране на правото на добро управление и добра администрация, което е прогласено в Хартата за основните права на ЕС.

Всеки човек има право на безпристрастно и справедливо административно обслужване в разумен срок. Но веднага трябва да се каже, че правото на добро управление и добра администрация не се свежда само до технологията на административното обслужване. То започва от гражданското участие във вземането на решения, включването на уязвимите групи и стига до отчетността на държавните органи, до електронното правителство. И така нататък.

С тези няколко думи бих искал още веднъж да изразя решимостта на българския омбудсман, като конституционен орган за независим граждански контрол върху администрацията, да назовава проявите и на лошата, и на добрата администрация; да бие камбаната на обществената тревога винаги, когато се посяга върху правата и свободите на гражданите. И заедно с това – не само да сочи пътищата за преодоляване на спорове и конфликти между гражданите и администрацията, но и да ги прави по-достъпни и павирани за тази цел. Да допринася за по-доброто общуване между обществеността и органите на държавната и местната власт. Все с непоколебимата воля да се гарантира най-пълно върховенството на правата на човека като фундамент на Общия европейски дом.

26 март 2007 г.

Гиньо Ганев
Омбудсман на Република България

ГОДИШЕН ДОКЛАД НА ОМБУДСМАНА НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

На 23 юни 2006 г. Народното събрание, след обсъждания в своите постоянни комисии и в пленарната зала, прие за сведение Доклада на омбудсмана на Република България за периода юни 2005 – март 2006 г. През няколкото месеца, обхванати от този ограничен по време доклад, омбудсманът създаде необходимите административни условия и започна своята активна работа като застъпник за правата и свободите на гражданите.

Представяме на вниманието на Народното събрание, а също така и на другите държавни институции, на медиите и широката общественост първия доклад на омбудсмана на Република България, който обхваща цялостна календарна година – Доклада за 2006 г.

РАЗДЕЛ 1
ОМБУДСМАНЪТ И ГРАЖДАНСКИЯТ КОНТРОЛ ВЪРХУ АДМИНИСТРАЦИЯТА

Както е известно, практиката на Европейския омбудсман, а и на националните омбудсмани в страните членки на ЕС сочи, че годишният доклад на омбудсманската институция пред законодателната власт има една основна цел – да посочи проблемите в дейността на държавни и местни органи, които засягат правата на гражданите; да очертае зоните на напрежение, спорове и дори конфликти с администрацията, които хвърлят сянка върху правата на хората, причините за това и възможните пътища за преодоляването им. **Този доклад на омбудсмана пред парламента не се свежда до обикновен обзор на дейността на институцията. Той е акт, в който се назовават проявите на лоша и на добра администрация, за да се привлече вниманието на законодателя, на изпълнителната власт и на обществеността към тревожни тенденции и процеси или към нормативни несъвършенства, които общественият застъпник е констатирал в своите проверки.**

Воден от това разбиране, което има своите основания и в българската нормативна уредба, омбудсманът на Република България не придава на своя Доклад за 2006 г. само отчетен характер. В него е описана една широка палитра от усилия, дейности, инициативи и проверки на българския омбудсман, за да се илюстрират попълно проблемите, които срещат гражданите в отношенията си с държавните и общинските органи и техните администрации, както и с

организациите, предоставящи обществени услуги.

Общо трябва да се каже, че през 2006 г. институцията на омбудсмана разгърна дейност във всички основни направления, установени от нормативните изисквания и произтичащи от проблемите, поставяни от гражданите в техните жалби, сигнали и предложения. Със своите проверки, инициативи и позиции омбудсманът очерта още по-ясно обществената роля и значение на институцията, включително като се самосезира по редица проблеми с висок обществен резонанс.

Експертните доклади на Европейската комисия в периода непосредствено преди присъединяването на България към Европейския съюз изтъкват, че институцията на българския омбудсман вече функционира пълноценно. Поставя се и въпросът, че държавата трябва да повиши ролята на омбудсмана, което в добър превод означава, че администрацията в най-широкия смисъл на понятието следва да подобрява своята дейност и да зачита в много по-голяма степен правата и основните свободи на гражданите. От друга страна високата взискателност на омбудсмана спрямо самия себе си и спрямо държавните и общински органи и администрации му вменява в дълг да бъде още по-непримирим и да преодолява неизбежните затруднения и проблеми в работата на собствената си институция, да развива непрекъснато административния й капацитет, за да се прилагат пълноценно принципите за разглеждане на проблемите на хората справедливо, безпристрастно и в разумен срок.

Своята обществена мисия, а оттам и цялата си дейност, българският омбудсман подчинява на разбирането, че върховенството на закона и върховенството на правата на човека като фундаментални ценности на европейския правов ред се гарантират пълноценно в държавния живот само ако държавната и местната власт в цялата тяхна йерархия и лицата, предоставящи обществени услуги, прилагат принципите на добро управление и добра администрация. Органите на власт трябва да общуват с гражданите и техните организации, да създават условия за увеличаване на тяхното участие във вземането на решения, да се вслушват в справедливото

обществено мнение и да работят прозрачно и почтено. Прочее, това е една обобщена дефиниция на правото на добро управление и добра администрация, което е прогласено като основно гражданско право в Хартата за основните права на ЕС.

От няколко години в Европейския съюз, което значи утре и у нас, е очертано правното и обществено съдържание на термините „добра администрация" и „лоша администрация". Задача на омбудсмана е органи, институции и обществеост не само да свикват с понятията и техните квалификации, а да съдействат за умножаване на примерите на добро административно обслужване и да намаляват случаите на лошо администриране.

Ето защо дълг на омбудсмана е да бъде непримирим коректив на всяка администрация, която не зачита правата на хората; която е некомпетентна или дори само небрежна. Но той има и волята да бъде партньор на добрата администрация.

За да изпълнява ефикасно тази своя обществена функция, институцията не се обляга само на индивидуалните жалби на гражданите, а се намесва по своя инициатива винаги, когато пречени, че дадени административни прояви носят чертите на негативни явления и засягат правата и свободите на гражданите. Омбудсманът е призван да бъде действен застъпник за обществения интерес, да упражнява обществен натиск и влияние, когато администрацията не зачита гражданските права и свободи.

В духа на тези идеи и неотстъпно верен на своята привързаност към правата на хората, омбудсманът извървя през календара и релефа на изтеклата 2006 г. С такъв начин на мислене и с държавническа и социална фибрилност са извършвани проверките на омбудсмана и са осъществявани всички негови инициативи. Те са изложени по-подробно в следващите раздели на този доклад.

Омбудсманът на Републиката има разбирането, че трябва да бъде активен изразител на справедливото обществено мнение и институционализиран носител на гражданския контрол върху държавната и общинската администрация и организациите, предоставящи обществени услуги във всички случаи, когато те нарушават или даже само застрашават правата и свободите на гражданите.

Той брани обществения интерес за подобряване на ефективността на публичната администрация в цялата нейна йерархия, включително по отношение на лицата, предоставящи обществени услуги. Дейността му не се изчерпва само с индивидуалното застъпничество по конкретни случаи, а е свързана и с цялостното и рязко противопоставяне на лошите административни практики, корупционните предпоставки и другите негативни явления в отношенията между гражданите и администрацията.

Досегашната практика на институцията е потвърждение на идеята, че въздействието на омбудсмана върху управлението не произтича толкова от буквата на неговите законови правомощия, колкото от силата на общественото мнение, на което той е адвокат, от доброто взаимодействие с другите институции и от неговото морално-политическо влияние и авторитет. Чрез тях той вдига глас за пресичането на проявите на лоша администрация и този глас трябва не само да се чува, но и да се слуша. Омбудсманът не може да замести необходимостта от ефективно функциониращи публич-

РАЗДЕЛ 2
ПОЛИТИКИ НА ОМБУДСМАНА НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

на администрация и съдебна власт. А и няма такава задача! Но с действията си той е длъжен и допринася за усъвършенстване на административния капацитет на българските органи и институции и за скъсяване на разстоянието между администратори и граждани. Все в името на защитата на правата на човека!

През 2006 г. националният омбудсман определи основните политики и направления в своята дейност, така че те да отговарят на реалните обществени потребности, очертани в многобройните жалби и сигнали на граждани и на техни организации. Тези политики са подчинени на философията, че гражданският контрол върху администрацията е една от гаранциите за демократичния и правов характер на държавата, както и за спазването на върховенството на закона заедно с върховенството на правата на човека, като взаимно обусловени принципи, в хармония с изискванията на Конституцията на България и чл. 6 от Договора за Европейския съюз. Тези политики са базата, върху която стъпват всички конкретни дейности на омбудсмана.

Висш приоритет в цялостната политика на институцията на омбудсмана са усилията за утвърждаване и зачитане на правото на добро управление и на добра администрация. То трябва да се превръща в обществена норма и в императив за поведението на държавните и общинските органи и на техните администрации.

На този приоритет се основава активната позиция на омбудсмана не само в неговата работа по индивидуалните жалби и сигнали на гражданите, но и в проверките, които той предприема по собствена инициатива.

С такова око, омбудсманът разглежда и оценява дейността на всички институции, до които се отнасят жалбите и сигналите на граждани или които с отделни свои видими прояви предизвикват обществено недоволство. Мярката е в основните критерии за добро управление. Те са изведени в редица документи и актове на ООН, Съвета на Европа, Европейския съюз и международните финансови институции. Адаптирани от омбудсмана към българската обществена и институционална среда, те са изисквания и предпоставки за формирането на една компетентна и човечна администрация, работеща в полза на гражданите и отстояваща в същото време обществения интерес.

Тук следва да бъде подчертано по-общо значението на:

ПО-НАТАТЪШНОТО УТВЪРЖДАВАНЕ НА ПУБЛИЧНОСТТА В ДЕЙНОСТТА НА НАЦИОНАЛНИЯ ОМБУДСМАН

Ефикасната политика за гарантиране на правата и свободите е пряко свързана с практическото разгръщане на публичността в работата на омбудсмана. Това означава не само информиране на обществото за резултатите от неговата дейност, но и осигуряване на достъп на гражданите до информация; и най-важното – формиране на условия за обществена непримиримост и натиск за преодоляване на лошите административни практики, които застрашават или нарушават правата на гражданите.

Публичността е в самата дефиниция на институцията на омбудсмана и пронизва цялата й дейност. За българския омбудсман публичността е и изрично нормативно изискване, посочено в чл. 4 и чл. 20, ал. 1, т. 3 от Закона за омбудсмана и в чл. 6 от приетия от Народното събрание Правилник за организацията и дейността на омбудсмана.

Установена вече практика на националния омбудсман е публично да огласява резултатите от проверки по жалби и сигнали, констатациите и оценките за административната дейност на държавните и общински органи и организациите, предоставящи обществени услуги. Това е и силно средство за въздействие срещу проявите на лоша администрация.

Дълг на омбудсмана е да създава партньорство с медиите и той прави това като участва и задава теми за предавания и публикации, които дават кураж на гражданите честно и смело да поставят своите недоволства от проявите на лоша администрация. Това има голямо значение, за да могат гражданите да се запознаят с непознатия довчера в България институт на омбудсмана и неговите ефикасни средства за премахване на нарушени човешки права.

Подчертано значение в тази насока има и развитието на изискванията и от нормативната уредба, в съзвучие с практиката на Европейския омбудсман, информационна и издателска дейност като елемент на публичния характер на институцията. Така например, през 2006 г. беше създаден официалният интернет

сайт на институцията, чрез който освен да се осведомяват за нейната текуща работа, гражданите могат да подават и жалби онлайн. Все в тази логика бяха изготвени и разпространени сред широката общественост, институциите и неправителствения сектор редица информационни материали и издания, насочени към разясняване на правата на гражданите, представяне на европейските практики и на правото на добро управление като основно право на човека.

АКТИВНОТО УЧАСТИЕ НА ОМБУДСМАНА В ПОДГОТОВКАТА И ОБСЪЖДАНЕТО НА ПРОЕКТИ ЗА НОРМАТИВНИ АКТОВЕ, КОИТО ЗАСЯГАТ ПРАВАТА НА ГРАЖДАНИТЕ, КАТО ВЪЗМОЖНОСТ ЗА ПОДОБРЯВАНЕ НА ПРОЗРАЧНОСТТА И ДОСТЪПА НА ОБЩЕСТВЕНОСТТА ДО ЗАКОНОДАТЕЛНИЯ ПРОЦЕС

Участието на омбудсмана в законодателния процес произтича както от неговите проверки по индивидуални жалби, така и от самосезирания по въпроси с висока обществена значимост.

Трябва да се подчертае, че възможностите на институцията в това отношение са и изрично нормирани в Закона за омбудсмана и Правилника за организацията и дейността на омбудсмана, приет от Народното събрание:

- Закон за омбудсмана:

Чл. 22, ал. 4: „По искане на Народното събрание или по своя инициатива омбудсманът изготвя доклади по отделни случаи от неговата практика."

- Правилник за организацията и дейността на омбудсмана:

Чл. 9. (1) Омбудсманът:

...

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

...

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.

...

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

...

Омбудсманът разглежда своето участие в законодателния процес като възможност да бъдат представени пред законодателната власт аргументите на общественото мнение, когато то е справедливо и обосновано. По тази причина, а и поради посочените нормативни изисквания, това е трайна насока в дейността на институцията.

В тази логика високо трябва да се оцени разбирането в ръководството на 40-о Народно събрание и утвърждаващото се в парламентарната практика взаимодействие с омбудсмана, като независим конституционен орган, във всички фази на законодателния процес. Добри

Доброто взаимодействие между омбудсмана и Парламента разширява достъпа на обществеността до законодателния процес

примери за това взаимодействие са законодателните предложения на омбудсмана, свързани с правата на гражданите, които бяха взети предвид при обсъжданията в Народното събрание и неговите постоянни комисии, а много от тях и приети – по Закона за енергетиката, Закона за одобряване и прилагане на Общия устройствен план на Столичната община, закона за достъп до документите на бившата ДС и др. Предложенията на омбудсмана бяха базирани на широки обсъждания с компетентни организации на гражданското общество и авторитетни експерти.

Тази практика трябва да се разширява, а взаимодействието на омбудсмана със законодателната власт и отделните парламентарни комисии да се задълбочава въз основа на едно естествено взаимно доверие.

ОМБУДСМАНЪТ КАТО АКТИВЕН ФАКТОР В АНТИКОРУПЦИОННАТА ПОЛИТИКА

Добрата координация между **омбудсманската институция като орган на независимия контрол върху администрацията** от една страна и изпълнителната и законодателната власт от друга, е съществено условие за ограничаване на лошата администрация и корупционните практики. Ето защо с всички свои отговорности омбудсманът се ангажира в дейността по изпълнение на държавната антикорупционна стратегия.

ОМБУДСМАНЪТ И ЗАЩИТАТА НА ПРАВАТА НА ДЕЦАТА

Дейността на омбудсмана в тази област включва освен всичко друго и граждански натиск и подкрепа на институциите, които са най-пряко ангажирани в закрилата на децата. **Целта е да се създава атмосфера на обществена нетърпимост към нарушенията на правата на децата, както и да се увеличават и обединяват градивните усилия** за създаване на благоприятна среда за отглеждането и развитието на децата като най-ценен капитал на нацията.

ПРОБЛЕМИТЕ, КОИТО ПРОИЗТИЧАТ ОТ ЖАЛБИТЕ И СИГНАЛИТЕ НА ГРАЖДАНИТЕ ДО ОМБУДСМАНА, ОПРЕДЕЛЯТ И СПЕЦИАЛНИТЕ АКЦЕНТИ, КОИТО ТОЙ ПОСТАВЯ В СВОИТЕ ПОЛИТИКИ И ВЪРХУ:

- Подобряване на административното обслужване и достъпа до информация от публичните институции.
- Защита на правата на хората с увреждания и прилагане на механизми за активна социална интеграция.
- Защита на трудовите и осигурителни права.
- Защита на правата на гражданите, свързани с опазването на околната среда.
- Равен достъп до образование и осигуряване на качествено образование.
- Правата на гражданите в системата на здравеопазването.
- Защита правата на потребителите, свързани с обществени услуги като електроснабдяване, топлофикация, ВиК и пр.
- Независим контрол на омбудсмана за спазване на правата на човека в пенитенциарната система.
- Наблюдение и предложения за усъвършенстване на дейността на съдебната администрация.
- Защита на правата на гражданите в областта на социалните дейности.
- Насърчаване на толерантността като необходимо условие за зачитане на правата на хората и усилията за пресичане на дискриминационните прояви и употребата на „езика на омразата" в публичното пространство, съгласно изискванията на Препоръка № 20 от 1997 г. от Комитета на министрите до страните членки относно „езика на омразата" и в контекста на практиката на Европейския съд по правата на човека в Страсбург.
- По-добро и непосредствено взаимодействие с органите на местната власт за зачитане на гражданските права и принципите на доброто управление.

РАЗДЕЛ 3
САМОСЕЗИРАНЕТО НА ОМБУДСМАНА ПО ПРОБЛЕМИ С ШИРОК ОБЩЕСТВЕН РЕЗОНАНС

Една от същностните характеристики на модерната омбудсманска институция е нейната **активност и намеса по собствена инициатива в случаи с висока обществена значимост**, когато прецени, че не са създадени достатъчно или се разрушават съществуващи гаранции за правата на човека или назрява обществено недоволство от определени административни прояви и актове на държавни и общински органи или на организации, които предоставят обществени услуги. Наред с ефикасната работа по индивидуални жалби и сигнали на граждани, тази активна позиция на омбудсмана има определящо значение за утвърждаване на институцията като действен застъпник за правата на хората и ефикасна форма на граждански контрол върху администрацията.

Омбудсманът на Република България убедено развива и прилага възможностите си за проверки по собствена инициатива – така, както са предвидени в чл. 19, ал. 2 от Закона за омбудсмана и чл. 9, ал. 1, т. 3 от приетия от Народното събрание Правилник за организацията и дейността на омбудсмана.

Практиката на омбудсмана показва, че самосезиранията са силно средство за въздействие и благоприятни промени в гражданския и обществен живот. През 2006 г. институцията извърши осем такива проверки по собствена инициатива. Тези проверки се отнасят до:

- многобройни индивидуални жалби и сигнали на граждани, които показват, че обществеността е изправена пред повторяеми нарушения, придобиващи чертите на явления, или
- отделни случаи с остро обществено отражение, които по преценка на омбудсмана нарушават или създават условия за посегателство върху правата на гражданите.

ПРИКЛЮЧЕНИ ПРОВЕРКИ ПО СОБСТВЕНА ИНИЦИАТИВА

През 2006 г. омбудсманът се самосезира, извърши обстойни фактически и експертни анализи и огласи свои становища, препоръки и предложения в пет случая, възбудили широк обществен интерес:

А. Унищожаване на зелени площи в София и липса на широко обществено обсъждане на потенциалните екологични рискове от приемането на Общия устройствен план на Столичната община.

Б. Нарушения на правата на гражданите от страна на топлофикационните дружества и фирмите за дялово разпределение.

В. Задушаване на принципа на свобода на информацията, установен в Конституцията и международноправните актове, чрез ограничаване на достъпа до архива на тоталитарните тайни служби, чийто срок на защита е изтекъл.

Г. Представителната работодателска организация Съюз за стопанска инициатива и отделни представители на деловите среди отправиха сигнали и омбудсманът се ангажира с проверка за допуснати нарушения по Закона за обществените поръчки при избора на екип на „Омонит" ООД от страна на Столичната община.

Д. Масово недоволство от нарушения на правата на граждани и липса на прозрачност при определяне на защитени зони в Европейската екологична мрежа „Натура 2000".

По „А"

Омбудсманът организира реално обществено обсъждане на Общия устройствен план на Столична община и съдейства за отчитане на резултатите от него в законовата уредба.

До омбудсмана на Република България постъпиха редица сигнали от граждани, граждански групи и организации, загрижени за съдбата на зелената система на София след приемането на новия общ устройствен план (ОУП) на Столичната община. На тази основа и воден от принципното си разбиране, че с плана на столицата и закона за неговото приемане се уреждат въпроси от голям обществен интерес, омбудсманът се самосезира и образува проверка по случая.

В хода на проверката бяха проведени много срещи с граждани, инициативни комитети, независими експерти, представители на държавната и общинската администрация, общински съветници от Столичния общински съвет и журналисти.

Наред с това омбудсманът предприе една безпрецедентна и мащабна обществена инициатива за обсъждане на градоустройствените проблеми на столицата – организира в сътрудничество с различни граждански инициативни комитети и сдружения 13 (тринадесет) открити дискусии с

обществеността в 11 (единадесет) столични района. Целта на тези дискусии беше да бъдат запознати гражданите с новия ОУП и да се даде възможност предложенията, критиките и идеите за неговото подобряване да бъдат обобщени и анализирани от институцията на омбудсмана, а впоследствие и предложени на вниманието на Народното събрание и другите компетентни държавни и общински органи.

Впечатляващ факт е, че в тези дискусии взеха участие повече от 2000 (две хиляди) граждани, а също така и народни представители, главният архитект на София, съответните районни кметове, представители на Министерството на регионалното развитие и благоустройството, общински съветници, представители на специализираните архитектурни среди. Това несъмнено показва обществената тежест на проведените обсъждания и предложенията, произтичащи от тях. За всички дискусии е воден пълен стенографски протокол.

След щателно проучване и експертни обсъждания, на специална пресконференция омбудсманът огласи своето Становище, адресирано до всички основни институции в държавата, които имат отношение към този голям обществен проблем – Народното събрание, Министерството на регионалното развитие и благоустройството, Столичната община.

По-важните изводи:

- Налице са редица пропуски в процедурата за изготвяне на плана, несъвършенства на текстовете на законопроекта и на градоустройствените предвиждания на плана. Отчитането на тези пропуски и несъвършенства поставя въпроса за целесъобразността от приемане на законопроекта и общия устройствен план на Столичната община. От друга страна обаче, не може да бъде отхвърлена тезата, потвърждавана и от редица експерти, браншови и граждански организации, че неприемането на плана и закона за неговото прилагане води до нестабилност и възпрепятства териториалното развитие на София. Заслужават внимание и мненията, че връщането на законопроекта и плана ще доведе до значителни разходи на средства и време за изработването на нов план. Категорични становища за приемане на законопроекта, в отговор на запитвания на омбудсмана, дадоха Министерството на регионалното развитие и Министерството на околната среда и водите. Тази теза се поддържа и от Столична община.
- В хода на проверката на омбудсмана ясно се очертаха две различни виждания за съдбата на законопроекта. Според едното е необходимо връщане на законопроекта и плана на вносителя с цел неговото подобряване. Второто гледище настоява за приемане в кратки срокове и изключва възможността за корекции на графичната част на общия устройствен план поради експертния характер на материята. Зад всяко от двете виждания стояха значителен брой граждански и професионални организации, експерти и институции. Намирането на баланс между тези различни гледища е въпрос на зрялост и надмощие на обществения интерес за законодателя – Народното събрание. От една страна, да отговори на очакванията за приемане на закона в рамките на започналата вече парламентарна процедура, а от друга, да отстрани несъвършенствата на законовите текстове и да създаде предпоставки за съобразяване на графичната част на плана с обоснованите и справедливи обществени критики и искания.

Гиньо Ганев и председателят на парламентарната комисия по местно самоуправление Ремзи Осман обсъждат законодателните предложения на омбудсмана по общия устройствен план на София.

Както изрично налагат европейските и български норми и стандарти, въпроси с такова обществено значение трябва да се решават като максимално се отчита обществения интерес. Омбудсманът на Републиката потърси разумно и взаимноприемливо решение, около което да се обединят заинтересованите държавни институции и граждански организации. База за това му даде и чл. 19, ал. 1, т. 5 от

Закона за омбудсмана, който оправомощава институцията да „посредничи между административните органи и засегнатите лица за преодоляване на допуснатите нарушения и примирява позициите им".

Този подход, както и конкретните законодателни внушения на омбудсмана, в предварителен порядък получиха и подкрепата на главния архитект на Столичната община (който прочее участва и във всички срещи с обществеността), на квалифицирани браншови организации и на редица от гражданските структури, ангажирани с проблема.

Омбудсманът отправи **следните препоръки** във връзка със законодателното приемане на Общия устройствен план на Столичната община:

1. Необходимо е решително подобряване на законопроекта за одобряване на ОУП, така че да се отчетат обществените очаквания и обоснованите експертни мнения.

В тази насока е наложително при понататъшното обсъждане на законопроекта да се вземат предвид следните принципни съображения:

- Обхватът на законопроекта следва да бъде ограничен до неговата непосредствена цел – одобряване и прилагане на ОУП.
- Необходимо е да се прецени всестранно дали планът на София да се одобрява от Народното събрание или това да става с акт на Министерски съвет или други органи. В този, втория, случай би следвало да се внесе изменение в чл. 127, ал. 7 от ЗУТ, който понастоящем задължава парламента да приема ОУП на София. По този начин ще се избегне противоречието с чл. 84, т. 1 от Конституцията, който предвижда законите и техните изменения да се приемат от Народното събрание.
- Необходимо е да се потърси разрешение на противоречието с чл. 84, т. 1 от Конституцията на предвиждането в законопроекта, а именно, че планът се одобрява от Народното събрание със закон, а се изменя от други органи с актове от по-ниска степен. Едно от възможните решения е да се преосмисли чл. 127, ал. 7 от ЗУТ, като се предвиди бъдещите общи устройствени планове на София и техните изменения да не се одобряват със закон, а с управленско решение от достатъчно висока степен – например с решение на Министерски съвет.
- Отклонения от общия за страната режим на устройството на територията и режимите на урегулиране и застрояване да се допускат само в посока на завишени изисквания в защита на обществения интерес, схванат като съчетание на интензивно социално-икономическо развитие на столицата и подобряване и съхраняване на жизнената среда. По този начин ще се ограничат възможностите администрацията да прилага застроителни режими, различни от общия режим за страната, както и опасностите от административен произвол и корупция при прилагането на плана.
- Законът за одобряване на ОУП трябва да бъде съобразен със Закона за административно-териториалното устройство на Република България и Закона за местното самоуправление и местната администрация. По-конкретно:
  - Целесъобразно е да отпадне Глава шеста – „Органи за координация". В тази глава се създава като орган за координация Столична агломерация с функции изцяло извън предмета на закона, несъответстваща и на уредбата в Закона за регионално развитие и Закона за устройство на територията.
  - Промяна на административно-териториалните граници на София, с която се включват части от землища от съседни общини, да се извършва при спазване на Конституцията и Закона за административно-териториалното устройство на Република България.
- Целесъобразно е да се запази строгият ограничителен режим за застрояване на зелените площи, възприет от ЗУТ, като отпаднат допълнително въведените в законопроекта възможности за застрояване в зони и терени от зелената система.
- Редът за изменение на ОУП да гарантира прозрачност при промените му и пълноценно гражданско участие в процедурата.
- Нужна е корекция на правилата и нормативите за застрояване на жилищните комплекси, които да допринесат за запазване на характера на кварталите като цялостни комплекси с техните междубло-

кови пространства, със зелените зони, с детските и спортни площадки и да не допускат преуплътняване при преструктурирането им. Това разбиране би следвало да се доразвие при разработването на подробните устройствени планове на кварталите.

- Трябва да се предвиди ефикасен механизъм за справедливо обезщетяване на собствениците на земи, които се отреждат за зелени площи, включително и да се помисли за използване на възможностите на държавния бюджет.

2. Необходими са подобрения в градоустройствените предвиждания на ОУП в съответствие с преобладаващия обществен интерес.

Приемането на законопроекта в рамките на текущата парламентарна процедура, без да се отчитат справедливите искания на обществеността, крие рискове от одобряването на един план, който се приема неоднозначно (противоречиво) от гражданите. Нещо повече, редица предвиждания на плана категорично се оценяват като неприемливи от гледище на обществения интерес (виж по-горе т. IV).

Ето защо е необходимо чрез законодателни средства да се предвиди подобряване на графичната част на плана. В тази връзка омбудсманът предлага Народното събрание да възложи на Столичната община в срок от една година от приемането на закона да проведе обществени обсъждания на ОУП, въз основа на които планът да бъде подобрен и съобразен със справедливите искания на гражданите в максималната възможна степен. Добре е парламентът да обсъди необходимостта от обвързване на това изменение със строителна забрана в защита на зелените площи.

Още повече са необходими широките обществени дискусии, участието на обществеността и съблюдаването на принципите на откритостта и прозрачността при изработването на подробните устройствени планове на територията в столицата.

Вземайки повод от жалбите на редица граждански структури и от проверката на омбудсмана, парламентарната Комисия по жалби и петиции на граждани при 40-о НС със свое решение от 06.07.2006 г. предложи да бъде създаден Обществен съвет към институцията на омбудсмана във връзка с обсъждания законопроект за одобряване на ОУП. Целта бе обобщените от него предложения да бъдат представени в Народното събрание в периода между двете четения на законопроекта. Омбудсманът сформира този Обществен съвет, който заработи в ускорени темпове. В него взеха участие широк кръг представители на гражданските организации и експерти, представители на Министерството на регионалното развитие и благоустройството, експерти на парламентарната Комисия по местно самоуправление, регионално развитие и благоустройство и главният архитект на Столичната община.

Изготвените от Обществения съвет законодателни предложения се основаваха главно на огласеното Становище на омбудсмана и на произтичащите от срещите с обществеността в столичните райони идеи и предложения. Те бяха представени на Народното събрание, като едновременно с това народни представители от всички парламентарни групи ги внесоха за разглеждане между двете четения на законопроекта. В преобладаващата си част предложенията бяха приети при второто четене на законопроекта за одобряване на Общия устройствен план. Достижение на новия закон е, че гарантира гражданското участие при решаване на устройствените въпроси в София и че предвиди подобряване на градоустройствените предвиждания в съответствие с оправданите критики на гражданите в кратки срокове след приемането му. Без съмнение това допринесе за по-пълно отчитане на обществения интерес и по-широката обществена база за приемането на този закон.

Омбудсманът оценява високо волята и практическото взаимодействие по тези въпроси с всички държавни органи и особено с Народното събрание, което прие много от идеите и препоръките, произтекли от посочените проверки, обсъждания и инициативи.

(Вж. пълния текст на Становището и на законодателните предложения на омбудсмана в Приложение 2 към този доклад.)

По „Б”

Омбудсманът се противопоставя на нарушенията на потребителските права от топлофикационните дружества.

Омбудсманът предприе тази проверка по повод на многобройните жалби

и сигнали относно нарушения на правата на гражданите от страна на топлофикационните дружества и на фирмите за дялово разпределение.

Проверката се извърши на територията на София, но констатациите, изводите и препоръките от нея се отнасят в определена степен и до топлофикационните дружества в цялата страна.

В хода на проверката омбудсманът:

- състави Протокол за съвместна проверка с Федерацията на потребителите в България върху дейността на топлофикационните дружества и фирмите за дялово разпределение на топлинна енергия, въз основа на който бяха извършени проверки в жилищни блокове на територията на София за установяване на осигуреността им с необходимите средства за измерване на топлинната енергия;
- проведе срещи с представители на „Топлофикация София" АД, Министерство на икономиката и енергетиката, Държавната комисия за енергийно и водно регулиране, Столична община, независими експерти и много граждани;
- анализира критични публикации в медиите.

Основните изводи, до които стигна омбудсманът в хода на тази проверка, са, както следва:

- Недопустимо е, че фирмите за топлинно счетоводство и „Топлофикация София" АД отказват информация за показателите, по които се изчисляват сметките. Това не дава възможност на потребителите сами да проверяват количеството използвана топлоенергия и верността на сметките за отопление и топла вода. Необоснована е практиката на тези дружества в такива случаи да се позовават на фирмена тайна. Отказът на исканата информация, въз основа на която се определят сумите за отопление и топла вода, е нарушение на чл. 41, ал. 2 от Конституцията на Република България, гарантиращ правото на гражданите да получават информация по въпроси, които представляват техен законен интерес.
- Омбудсманът счита за необосновано, несправедливо и лишено от житейска и пазарна логика потребителите, които изрично са се отказали от услугите на топлофикационните дружества, да заплащат цена „мощност", като по този начин финансират издръжката на тези дружества, включително на техния персонал и управителни органи.
- Несъвършенствата на системата за „дялово разпределение" предоставят възможност за кражба на топлинна енергия от некоректни потребители, с което се ощетяват останалите ползватели в жилища – етажна собственост.
- Омбудсманът счита, че се ограничава правото на защита на гражданите чрез предвидената в закона възможност топлофикационните дружества да се снабдяват с изпълнителен лист за принудително събиране на задълженията само по извлечение от неплатени сметки, без същите да са доказани в съдебно производство.

В Становището на омбудсмана, огласено на широка пресконференция и адресирано до Министерския съвет, Министерството на икономиката и енергетиката, Държавната комисия за енергийно и водно регулиране, Столичната община и „Топлофикация" АД, се изразява остра критика относно дейността на топлофикационните дружества и фирмите за дялово разпределение:

„Всичко това показва, че правата на гражданите, като потребители на услугите на топлофикационните дружества, системно се нарушават и се увреждат техни законни интереси.

Установената от топлофикационните дружества и фирмите за топлинно счетоводство лоша практика и несъвършената нормативна уредба ощетяват гражданите.

Драстично посегателство върху правата на гражданите представлява и принуждаването им да плащат за услуги, от които те изрично са се отказали. Въвеждането на задължителна такса – сума за мощност, независимо от наукоподобните аргументация и технически съображения, с които се обосновава, е лишено от житейска и пазарна логика. Нещо повече, това е пример за пълно пренебрежение към интересите и правата на хората от страна на администрацията, топлофикационните дружества, фирмите за топлинно счетоводство, а дори и на законодателя, с което се накърнява широкият обществен интерес за сметка на интересите на отделни търговски дружества. На практика

Омбудсманът и неговият екип
обявяват становище по проверката на Топлофикация - София

гражданите, които живеят в сгради - етажна собственост, се третират не като потребители на обществена услуга, каквато е снабдяването с топлинна енергия, а като закрепостени към фактическия монопол на топлофикационните дружества.

Вече години наред липсва не само прозрачност в работата на топлофикационните дружества и фирмите за топлинно счетоводство, но и ефикасен контрол от страна на държавните и общинските органи. Това доведе до случаи на злоупотреба и разхищение на средства за луксозни разноски за управителните органи на тези дружества, поддържане на излишен персонал, спонсориране на несвързани с дейността им мероприятия (дори концерти и други културни прояви). Цената за всичко това се плаща от гражданите и поставя в особено тежко положение онези от тях, които живеят в недоимък."

Омбудсманът отправи **следните препоръки:**

- Държавните и общинските органи, които са собственици на топлофикационни дружества, да засилят контрола и да осигурят добро управление на тези дружества и зачитане на правата на потребителите. Наред с това те да предприемат незабавни мерки за рязко съкращаване на необоснованите разходи за изръжка на тези дружества, включително на техния персонал и управителни органи.
- Фирмите за топлинно счетоводство и топлофикационните дружества в най-кратък срок да предоставят на потребителите информация за показателите и методиката, по които формират сметките за отопление и топла вода, така че гражданите да имат възможност сами да проверяват изразходваната от тях енергия, както и да извършват рекламация по дължимите от тях суми.
- Държавните и общински органи и техните топлофикационни дружества незабавно да въведат система и да правят публично достояние, и то в разбираема за потребителите форма, начина, по който се изчисляват сметките за отопление и топла вода в сгради – етажна собственост, в които не са монтирани индивидуални уреди за разпределение на топлинната енергия.
- Топлофикационните дружества и фирмите за топлинно счетоводство да въведат ефикасни мерки и контрол за предотвратяване на възможностите за кражба на топлинна енергия в сгради – етажна собственост.
- Да се премахнат незабавно несъответствията, които са в ущърб на потребителите, между „общите условия" на „Топлофикация София" АД (Общи условия за продажба на топлинна енергия за битови нужди от „Топлофикация София" АД на потребителите в гр. София, одобрени с Решение № ОУ-013 от 20.06.2005 г. на Държавната комисия за енергийно и водно регулиране) и договорите на фирмите за топлинно счетоводство с потребителите.
- Министерският съвет да обсъди необходимостта и да предложи на Народното събрание законодателни промени, които включват и следните идеи:
  - премахване на сума „мощност" за потребителите, които не ползват услугите на топлофикационните дружества, а за тези, които ползват само топла вода – да се предвиди да заплащат не повече

от половината от стойността ѝ;

- отмяна на предвидената в Закона за енергетиката възможност топлофикационните дружества да се снабдяват с изпълнителен лист за вземанията си само въз основа на извлечение от сметки;
- отмяна на предвидената санкция за потребители на топлинна енергия, които не са инсталирали средства за отчитане на дялово разпределение на топлинна енергия в имотите си.

Тези препоръки бяха съпроводени и с конкретни законодателни предложения във връзка с промените в Закона за енергетиката, които бяха в процес на обсъждане в Народното събрание.

В последствие, преди второто четене на тези промени в парламента, омбудсманът огласи своя Позиция на 10 август 2006 г., в която още веднъж се опита да привлече вниманието на законодателя върху някои проблеми в регламентацията на топлофикационните услуги, които засягат правата на гражданите.

(Вж. пълния текст на Становището и Позицията на омбудсмана в Приложение 2 към този доклад.).

Някои от предложенията на омбудсмана бяха включени в приетите текстове на Закона за енергетиката, а редица други, сред които премахването на привилегията на топлофикационните дружества да получават изпълнителен лист за своите вземания само по извлечение от неплатени сметки, без да са ги доказали по съдебен ред, бяха отхвърлени при второто гласуване на законовите промени. Последното даде повод на омбудсмана да се обърне към Конституционния съд *(Вж. Раздел IX. „Намеса на омбудсмана в случаи, когато законови разпоредби накърняват правата на гражданите в разрез с Конституцията" от този доклад).*

По „в"

Защита на конституционното право на достъп до информация от архива на тоталитарните тайни служби.

Омбудсманът на Република България образува проверка по собствена инициатива, вземайки повод от сигнал от група граждани, в който се твърди, че в нарушение на действащата конституционна и законова уредба, както и на международните актове в областта на правата на човека, „документите от архивите на бившата Държавна сигурност и всички нейни поделения са закрити за обществеността".

В хода на проверката омбудсманът проведе поредица от срещи и се запозна с виждания на множество граждански групи, организации и независими експерти, ръководители на службите за сигурност, народни представители от 40-о Народно събрание, които са вносители на законопроекти за разкриване на „досиетата" или членове на парламентарната Комисия по вътрешна сигурност и обществен ред, с представители на МВР и Министерството на отбраната, на Съвета по сигурността при Министерския съвет и на Държавната комисия по сигурността на информацията.

В огласеното на 31 август 2006 г. Становище на омбудсмана се прави обстоен анализ на правното положение на архива на тоталитарните тайни служби и задълженията на държавните органи, които го съхраняват; сравнително-правен преглед на уредбата на този въпрос в страните от Централна и Източна Европа и конкретни идеи и постановки за бъдеща законодателна уредба в България.

Сред **основните изводи** в това Становище тук следва да се подчертае:

„Вземайки предвид така очертаното правно положение на архива на тоталитарните тайни служби, омбудсманът на Република България счита, че неизпълнението на законово установените процедури за работа и декласификация на архива на тоталитарните тайни служби представлява проява на лоша администрация от страна на държавните органи, които съхраняват този архив.

Независимо от обективните затруднения, които се изтъкват от страна на тези държавни органи, изразяващи се най-вече в недостиг на административни и организационни ресурси, позволяващи ефикасното и своевременно извършване на тази огромна по обем дейност, те са били длъжни най-малкото да предложат конкретни административни мерки или идеи за промени в нормативната уредба, така че законът да бъде спазван. А оттам, правото на гражданите на достъп до информация, съхранявана от публичните институции, да бъде ефикасно гарантирано и обществеият интерес – защитен."

Отчитайки, че за трайното решава-

не на повдигнатите въпроси е необходим широк обществен и политически консенсус, в своето Становище омбудсманът изтъкна и обоснова подробно някои принципни постановки, без които бъдещата законодателна уредба не би могла да изпълни пълноценно своята обществена роля, а именно:

- Разкриването на архива на тоталитарните тайни служби трябва да бъде подчинено на разбирането, че:
  - Всяка информация от този архив, чийто срок на защита е изтекъл, следва да бъде публично достъпна, освен когато засяга националната сигурност на Република България и/или се отнася до чужди граждани или до трети лица, които не са били нито щатни, нито нещатни сътрудници на тези служби.
  - Истинността и обективността на разкриваната информация трябва да бъдат гарантирани чрез законово уредена процедура за установяване на принадлежност към тоталитарните тайни служби и осигуряване на право на защита на засегнатите от разгласяването лица.
- Органът, който ще осигурява достъпа и разкриването на архива, трябва да бъде независим от другите държавни органи и най-вече от службите за сигурност.
- Омбудсманът смята, че е крайно необходимо в закона да се предвидят и механизми за ефикасен граждански контрол върху дейността на Комисията.
- Членовете на Комисията трябва да отговарят на завишени изисквания от гледна точка на тяхната безпристрастност, обективност, лични и професионални качества.
- За да изпълнява ефикасно своите функции, Комисията трябва да има непосредствен достъп и контрол върху архива на тоталитарните тайни служби.
- Разкриването на информация от архива на тоталитарните тайни служби и правото на обществото „да знае кои са обслужвали репресивните органи, кои са съучастници в преследването и репресиите върху хиляди невинни хора" (Решение на Конституционния съд № 14 от 30 май 2001 г.) трябва да бъдат съчетани с интересите на националната сигурност на съвременната българска държава и с правата на онези граждани, които не са принадлежали към тези служби, но за тях биха могли да настъпят вредни последствия от разгласяването на информация от архива.
- Съвременните изисквания за прозрачност на държавното управление и на политическия процес предполагат и служебно огласяване на информация за принадлежност към тоталитарните тайни служби на лицата, които заемат висши държавни длъжности, както и на определен кръг публични фигури.
- Добре е да се конкретизира изрично на законово ниво, че заемането на висши държавни длъжности – президент и вицепрезидент, народен представител, член на Министерския съвет, е несъвместимо с дейността на действащ сътрудник на съвременните служби за сигурност.
- Достъпът до документите от архива на тоталитарните тайни служби следва да бъде гарантиран в две посоки:
  - Право на достъп до документите от архива на тоталитарните тайни служби, които се отнасят до лицата, за които законът предвижда служебно огласяване, следва да имат гражданите, медиите, юридическите лица, регистрирани в обществена полза, и политическите партии.
  - Трябва да се гарантира правото на всеки български гражданин на индивидуален достъп до документите от архива на тоталитарните тайни служби, които се отнасят до него или негови възходящи роднини по права линия, които са починали.
- Да се предвиди отговорност (включително наказателна) за лица, които разгласяват информация от архива на тоталитарните тайни служби, достъпът до която не е предоставен от Комисията по нормативно установения ред.

В хода на парламентарното обсъждане на внесените три законопроекта за разкриване на архива на бившата Държавна сигурност омбудсманът внесе чрез председателя на Народното събрание и конкретни законодателни предложения и взе участие в работната група за изготвяне на обобщен законопроект. Много от тези предложения залегнаха в приетия закон, като сред тях следва да се

открои и законовото изискване контролът върху архива на тоталитарните тайни служби да бъде предаден на създадената независима Комисия, като гаранция за пълнота и обективност на разкриваните документи.

(Пълния текст на Становището Вж. В Приложение 2 към този доклад.)

По „Г"

Нарушения на Закона за обществените поръчки от Столичната община.

Повод за тази проверка на омбудсмана е сигнал от представителната работодателска организация Съюз за стопанска инициатива.

В своето Становище омбудсманът направи конкретни **констатации и изводи** относно:

- Наличната законова уредба на обществените поръчки, съгласно действащите нормативни актове;
- Законосъобразността на процедурата при избора на екип на дружество „Омонит", натоварено с мониторинга на предоставяните от „Софийска Вода" АД услуги.

Конкретните препоръки, които омбудсманът отправи са както следва:

- В случаи на предоставени концесии и желание част от дейностите да бъдат изпълнени чрез подизпълнители следва договорите с външни експерти и специалисти да се сключват след провеждане на процедури по обществени поръчки при спазване изискванията на Закона за обществените поръчки (Вкл. и ограниченията на чл. 4 и чл. 12, ал. 1, ЗОП) от всички разпоредители с бюджетни средства (министерства, агенции, общини).
- Планирано провеждане на одит от Сметната палата и Агенцията за финансова инспекция на разходването на държавни средства от общински дружества с държавно участие и на провежданите от тях търгове и процедури за възлагане на обществени поръчки.
- Одит от Сметната палата и Агенцията за финансова инспекция на избора на подизпълнители и провеждане на законово изискваните процедури за това.

Трябва да се изтъкне благоприятната реакция на Министерския съвет и Държавната финансова инспекция по констатациите и оценките на омбудсмана. На тази основа са предприети и редица допълнителни действия от компетентните органи.

(Пълния текст на Становището Вж. В Приложение 2 към този доклад.)

По „Д"

Недостатъчен диалог с местните власти и липса на разяснителна кампания сред обществеността относно Европейската екологична мрежа „Натура 2000".

Във връзка с постъпилите редица жалби и сигнали от граждани, граждански сдружения и екологични организации, изразяващи загриженост и тревога по повод на протичащата процедура по определяне на защитени зони по местообитанията, на дивата флора и фауна и защитени зони за дивите птици, както и воден от разбирането си, че с определянето на защитените зони в изпълнение на съответните актове на Европейския съюз се уреждат въпроси от голям обществен интерес, омбудсманът се самосезира и огласи Позиция с констатации, изводи и препоръки на 21 декември 2006 г., а впоследствие и още едно свое становище – на 9 февруари 2007 г.

В позицията си омбудсманът на Република България отправи остра критика към държавните органи за липсата на прозрачност и достатъчно информация за „Натура 2000", както за предимствата, така и за ограниченията, довели до неразбиране на същността и значението на екологичната мрежа, а оттам – до недоволство сред населението.

Омбудсманът изрази ясно оценката си, че е проява на лоша администрация:

- Необоснованото забавяне на подготовката за определяне на защитените зони, продължило вече няколко години, преди всичко от страна на предишното ръководство на Министерството на околната среда и водите, а и от настоящото;
- Непровеждането от страна на Министерството на околната среда и водите и Министерството на земеделието и горите на национална и регионални обществени кампании за разясняване на предназначението и целите на защитените зони в процеса на подготовка на документациите по чл. 8, ал. 1 и преди обявяването на защитени зони в нарушение на чл. 9 от Закона за биологичното разнообразие.

Няма никакво – юридическо и демократично – съмнение, че въпроси от такова съществено значение за обществото трябва да бъдат решавани с максимално участие на гражданите. Затова омбудсманът на Република България отправи препоръка към Министерството на околната среда и водите и Министерството на земеделието и горите да провеждат активна и пълноценна разяснителна кампания в районите, обхванати от Европейската екологична мрежа "Натура 2000", за необходимостта от опазване на биологичното разнообразие, за възможностите и ползите, които ще имат районите и собствениците на земя в тези зони.

Омбудсманът критикува липсата на прозрачност при определяне на защитени зони в европейската екологична мрежа "Натура 2000"

Омбудсманът продължи да следи обществения дебат и поведението на министерствата относно проблемите, свързани с изграждането на Европейската екологична мрежа „Натура 2000". За да изгради своя максимално обективна оценка по въпроса, омбудсманът потърси широк кръг от мнения и аргументи, използва цялата палитра от възможности и продължи срещите си с научни работници-експерти, кметове, областни управители, екологични организации, с отделни граждани, участва в дискусии, организирани от изпълнителната и законодателна власт, от екологични организации.

В своето Становище от 9 февруари 2007 г. омбудсманът отправи следните препоръки:

- Препоръчва на Министерския съвет на Република България да разглежда изграждането на Европейската екологична мрежа "Натура 2000" като процес, а не като еднократен акт. Би следвало на този етап на Европейската комисия да бъде предложен списък на защитени зони, за които има постигнато съгласие и безспорни научни данни за съхранение на приоритетни природни местообитания и видове.
- Предлага на Народното събрание да обсъди промени в Закона за биологичното разнообразие, с които се възстановява общественото обсъждане при обявяване на промени в защитени зони и възможност за обжалване на заповедта на министъра на околната среда и водите за обявяването на съответната защитена зона. Приложени бяха и конкретни законодателни предложения до Народното събрание.
- Настоява при изработване на плановете за управление и устройствените планове и проекти по "Натура 2000", наред с научните критерии, Министерството на околната среда и водите да отчита и икономическите, социалните, културните и регионалните фактори при определяне на степента на защита на биоразнообразието.
- Целият този процес да протича в условията на пълна прозрачност, с привличане на утвърдени представители на научната общност. По този начин ще се пресече пътят за създаване на корупционни предпоставки.
- Препоръчва на Министерския съвет да предприеме действия за активизиране на най-после започналата от Министерството на околната среда и водите и Министерството на земеделието и го-

рите разяснителна кампания, като те изчерпателно и търпеливо да информират обществеността за същността и целите на екологичната мрежа "Натура 2000".

(Пълния текст на Становището и Позицията вж. в Приложение 2 към този доклад.)

ДРУГИ ПРОВЕРКИ ПО СОБСТВЕНА ИНИЦИАТИВА, КОИТО СА В ХОД

Напоследък се открояват и някои други проблеми, които засягат правата на широк кръг граждани.

Омбудсманът предприе действия по своя инициатива и по:

- Проблеми на мюсюлманското вероизповедание във връзка с възстановяването на вакъфските имоти, ползването и владението върху някои молитвени храмове и други проблеми, произтичащи от неизпълнение на § 5 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за вероизповеданията от страна на органи на държавата.
- Проблеми и нарушения на правата на гражданите от страна на органите на медицинската експертиза на работоспособността.
- Нарушения при замени на гори от държавния горски фонд, извършени от органи в системата на Министерството на земеделието и горите.

По тези три сюжета констатациите и предложенията на омбудсмана предстои да бъдат обявени.

ОБСТОЯТЕЛСТВА И ТЕНДЕНЦИИ, КОИТО ПРЕДИЗВИКВАТ ТРЕВОГА

Анализът на проблемите, по които омбудсманът извърши проверки по собствена инициатива през 2006 г., и на резултатите от тях позволява да се открояят някои обстоятелства и тенденции, които трябва да се имат предвид от органите на властта:

- **Държавните органи на централно и на местно ниво не прилагат в необходимата степен механизмите на обществените обсъждания и диалога с обществеността** по въпроси, които засягат правата на широк кръг граждани, на цели общности и региони. Омбудсманът счита за недопустима практиката управленски решения по въпроси от жизнено значение за хората да се вземат от администрацията зад гърба на широката общественост при липса на прозрачност и разясняване на последствията от тяхното осъществяване. Общественото напрежение, което породиха, например, неясните около въвеждането на Европейската екологична мрежа „Натура 2000" или предвижданията на общия устройствен план на София, е показателно, че инерцията на командно-административните методи и незачитането на общественото мнение все още е твърде силна в министерствата и ведомствата, които носят отговорността за това.
- **Крайно незадоволителна** е дейността на Министерството на икономиката и енергетиката и на контролни и регулаторни органи, като Държавната комисия по търговия и защита на потребителите и Държавната комисия за енергийно и водно регулиране, за действена и ефикасна защита на потребителите от злоупотреби и нарушения на топлофикационните дружества, фирмите за дялово разпределение и електроразпределителните дружества. В това отношение от сериозни пороци страда и нормативната уредба, тъй като не са създадени необходимите условия и гаранции за реален баланс на интересите на гражданите и фактическите монополи в областта на обществените услуги.

Омбудсманът защити правото на гражданите на достъп до информация от архива на тоталитарните тайни служби

- Омбудсманът отправя **остра критика** към Комисията за закрила на личните данни, която не прави нищо за пресичане на недопустимото разгласяване на лични данни на гражданите, което масово извършват топлофикационните и електроснабдителните дружества.

- Все още има сфери от държавния живот, в които **достъпът до информация**, създавана и съхранявана от публичните институции, **не е гарантиран**. Пример в това отношение са службите за сигурност във връзка с предоставянето на достъп до документите на тоталитарните тайни служби. Независимо че приетата нова законодателна уредба ще позволи тези проблеми да бъдат преодолени в голяма степен, омбудсманът счита, че трябва да се създадат и реални механизми за независим граждански контрол върху службите за сигурност и върху комисията, която ще разсекретява досиетата на бившата Държавна сигурност.

ОБЩА ИНФОРМАЦИЯ ЗА ПОСТЪПИЛИТЕ ЖАЛБИ И СИГНАЛИ КЪМ 31.12.2006 Г.

Постъпили жалби и сигнали според начина на получаването им

Общият брой жалби и сигнали, получени от омбудсмана до 31.12.2006 г, е 3064. От тях през 2005 г. са постъпили 548, а през 2006 г. – 2516 жалби.

През 2006 г. по пощата са пристигнали 1172 жалби и сигнали, лично са подадени 1226, а по електронен път – 118 *(фиг. 1 от Приложение 1 към този доклад)*. В организираните регионални приемни в гр. Пазарджик, гр. Благоевград, гр. Враца, гр. Плевен, гр. Бургас и гр. Варна са подадени общо 82 жалби.

Прави впечатление, че 48% от жалбите през 2006 г. са подадени лично от гражданите в постоянната и временните приемни на омбудсмана. Налага се изводът, че работата на приемната има голямо значение за гражданите, защото чрез нея те получават информация за възможностите за съдействие за решаване на техните проблеми, консултират се по конкретните казуси и се съветват да предоставят документи, с които разполагат и които имат отношение към случая.

Отчитайки тази характеристика, за да отговорим пълноценно на потребностите и възможностите на хората, налага се през 2007 г. да разширим присъствието си в различни региони и общини чрез организиране на регионални приемни.

За да улесним гражданите, от 01.01.2007 г. създадохме възможност да се подават жалби и сигнали и чрез интернет страницата на омбудсмана. Данните показват, че тази форма за връзка с омбудсмана се предпочита от много от тях. Освен това, поради използването на формуляр с основните изисквания за съдържанието на жалбата, те предоставят по-ясна и конкретна информация, свързана с техния проблем.

В 35 случая гражданите са се възползвали от правото си да подадат устна жалба на основание чл. 25, ал. 1 от Закона за омбудсмана. От досегашния си опит оценяваме тази възможност като изключително необходима за хора, които не могат да напускат домовете си поради здравословното си състояние, страдат от зрителни или други увреждания или имат други ос-

РАЗДЕЛ 4
ОМБУДСМАНЪТ И ПРАВАТА НА ГРАЖДАНИТЕ – РАБОТА ПО ИНДИВИДУАЛНИ ЖАЛБИ И СИГНАЛИ

нователни причини, които не им позволяват да подадат писмена жалба.

Постъпили жалби и сигнали по месеци

Средно на месец през 2006 г. са постъпвали 210 жалби, като най-голям брой – 270, са получени през м. април *(фиг. 2 от Приложение 1)*.

Броят на подадените жалби и сигнали през 2006 г. е значително по-голям от този за 2005 г. От началото на 2007 г. отбелязваме още по-голям ръст в броя на подаваните жалби – с над 62%. През м. януари са получени 325 жалби, а през м. февруари – 348.

Това е естественият резултат от започването на реалното функциониране на институцията на омбудсмана и настаняването ѝ в самостоятелна сграда. Тенденцията на прогресивно нарастване на броя на получените жалби е и пряка последица от популяризирането на обществената роля и дейността на институцията и от получилите широк отзвук случаи на конкретни индивидуални оплаквания на граждани от администрацията, разрешени със съдействието на омбудсмана.

Това говори и за недостатъчно добрите отношения между администрацията и гражданите, ниското им доверие в институциите и продължаващите нарушения на техните права и свободи.

Постъпили жалби и сигнали през 2006 г. по области

Най-голям брой жалби – 1023, са постъпили от област София-град. На второ място е област Варна – 129, следват област Пловдив – 124, област Благоевград – 95, област Бургас – 80, област Плевен – 71, област Стара Загора – 48 *(фиг. 3 от Приложение 1)*.

Анализът на жалбите по категорията на нарушенията в област София-град показва, че най-много са оплакванията, свързани с проблемите на собствеността – 35%, следват обществените услуги – 23% и социалните дейности – 13% *(фиг. 4 от Приложение 1)*. В областите Варна и Пловдив проблемите на собствеността отново са на първо място, но оплакванията, свързани със социалните дейности, са повече от тези за предоставянето на обществени услуги *(фиг. 5 и 6 от Приложение 1)*.

Това е още едно доказателство, че гражданите срещат най-много затруднения в отношенията си с държавата и помежду си по въпросите на собствеността.

Не са постъпили жалби от общини като например: Община Гърмен; Община Аврен; Община Бойница; Община Бороване; Община Крушари; Община Ардино; Община Трекляно; Община Медковец; ОбщинаРакитово; Община Брезник; Община Пордим; Община Брезово; Община Садово; Община Завет; Община Борово; Община Алфатар; Община Баните; Община Годеч; Община Опан; Община Венец; Община Болярово.

Общата ни оценка е, че най-малко жалби до омбудсмана са постъпили или изобщо не са постъпили от малките общини, не защото гражданите нямат проблеми, а поради неинформираност за правомощията и възможностите на институцията да защитава правата им.

Ето защо през 2007 г. следва да се засили информационната кампания на омбудсмана, в т.ч. и в отделните региони. Това е още един аргумент да се организират временни приемни, което ще даде възможност на гражданите

Омбудсманът Гиньо Ганев приема жалби и сигнали на граждани по време на приемна на институцията във Варна

от такива общини не само да се информират, но и да поставят своите въпроси, да станат част от защитата на правата си и преодоляването на прояви на лоша администрация.

Постъпили жалби и сигнали от чужди граждани

Дванадесет чуждестранни граждани са подали жалби до омбудсмана:

- три случая се отнасят до взаимоотношения с местни юридически и физически лица;
- една жалба е изпратена от Защитника на човешките права и свободи на Република Черна гора и е свързана със задържането на чуждестранен гражданин от органите на властта;
- две жалби са във връзка с процедури по даване на българско гражданство;
- четири жалби са за проблеми, свързани с международно осиновяване;
- една жалба е за обезщетение на осъден за шпионаж от чужда държава в полза на България;
- една жалба е във връзка с отказана регистрация на религиозна общност "Ахмади".

Постъпили жалби и сигнали на чужд език

Подадени са шест жалби на чужд език, което е допустимо според чл. 4 от Правилника за организацията и дейността на омбудсмана.

ПОСТОЯННА ПРИЕМНА НА ОМБУДСМАНА

Постоянната приемна на омбудсмана на Република България функционира пълноценно от 5 януари 2006 г. В нея всеки ден експертите от институцията приемат граждани лично и отговарят на телефонни обаждания.

През 2006 г. постоянната приемна е посетена от 3937 граждани, а 3982 са се обадили по телефона. Лично са подадени 1144 жалби, а в останалите 6775 случая гражданите са информирани за възможностите на омбудсмана да защити правата им, начините за подаване на жалби, важността на прилагането на допълнителни документи и др. Експертите консултират посетителите на приемната по поставените от тях въпроси, дават им правни съвети, посочват им пътищата за решаване на проблемите и т.н.

Както и очаквахме, внедреният в практиката на институцията първи модул на публичния регистър, в който се отразява и публично може да се следи пътят на разглеждане на жалбите и сигналите, дава възможност на гражданите да получават информация за етапа на проверката по вече подадена жалба и за предприетите действия *(фиг. 7 от Приложение 1 към този доклад)*. Предвиждаме през второто полугодие на 2007 г. да се въведе в експлоатация следващият допълнителен модул на регистъра, който ще позволява задълбочено анализиране и контролиране на резултатите от работата на експертите, както и на изпълнението на препоръките на омбудсмана от държавните и общинските органи и техните администрации и от лицата, на които е възложено да предоставят обществени услуги. Публичният характер на този регистър отличава българския омбудсман от други сродни институции в Европа, където това все още не е направено.

Най-много лични посещения (472) са регистрирани през месец декември, а най-малко (169) – през месец януари *(фиг. 8 от Приложение 1)*. Най-голям брой жалби (128) в приемната са подадени през месец април *(фиг. 9 от Приложение 1)*.

В рамките на проведените през 2006 г. регионални срещи бяха организирани и временни приемни за граждани в шестте района на планиране – гр. Пазарджик, гр. Благоевград, гр. Враца, гр. Плевен, гр. Бургас и гр. Варна. Приети бяха общо 201 граждани, 82 от които подадоха жалби. Най-голям интерес имаше в гр. Благоевград (65 приети граждани), а най-много жалби (по 19) бяха подадени в гр. Благоевград и гр. Плевен.

Поради голямия брой жалби на граждани, свързани с проблеми при възстановяването на собствеността върху земеделски земи в община Сандански, в гр. Сандански беше организирана Временна приемна, в която 12 граждани бяха изслушани и консултирани, като им беше дадена информация за действията, предприети по техните жалби до омбудсмана.

Във връзка с присъствието на експерти на омбудсмана в отделни региони за проверки по конкретни жалби също се организират временни приемни за граждани. Пример за това е организираната приемна в гр. Варна по повод на проверката по спор между общин-

ската администрация и търговците на цветя пред гробищния парк.

ЖАЛБИТЕ И СИГНАЛИТЕ СПОРЕД ЕТАПА НА ПРОВЕРКАТА

През 2006 г. администрацията на омбудсмана положи много усилия да преодолее изоставането в разглеждането на жалбите поради:

- значителното натрупване на жалби и сигнали, 18% от които са постъпили още през 2005 г.;
- започването на реалното функциониране на институцията едва през 2006 г.;
- настаняването в самостоятелна сграда едва през 2006 г.

Предприети бяха действия за:

- изграждане на административен капацитет от експерти в различни области, в т.ч. включване и на външни експерти;
- организация на работа с точно определени нива на компетентност, вътрешни комуникации, възможности за контрол на изпълнение на задачите.

Това доведе до значително повишаване на броя на жалбите, по които проверката е приключила.

Според етапа на проверката получените общо 3064 жалби се разпределят, както следва *(фиг. 10 от Приложение 1 към този доклад)*:

- жалби и сигнали, по които проверката е приключила – 67%;
- жалби и сигнали в процес на проверка – 33%.

Една от подадените жалби е анонимна. Изнесените в нея данни не дават основание да се извърши проверка по собствена инициатива на основание чл. 20, ал. 1 от Правилника за организацията и дейността на омбудсмана.

През 2006 г. омбудсманът започна успешно да прилага метода на посредничеството като един от най-важните инструменти за доброволно и бързо уреждане на проблемите между гражданите и администрацията. Омбудсманът смята, че посредническата функция трябва да се развива, въпреки че изисква много усилия, защото е път за доброволно преодоляване на спорове и дори на конфликти между гражданите и администрацията.

По всичките 3064 жалби и сигнали, получени до 31.12.2006 г., омбудсманът е предприел действия по конкретните

проблеми, като ги е решил, дал е добри съвети и насоки или е поискал допълнителна информация и ги проучва.

ЖАЛБИТЕ И СИГНАЛИТЕ ПО КАТЕГОРИИ НА НАРУШЕНИЯТА
(ФИГ. 11 ОТ ПРИЛОЖЕНИЕ 1 КЪМ ТОЗИ ДОКЛАД)

Най-често в жалбите и сигналите си гражданите продължават да поставят проблемите, свързани със собствеността. Те са с най-голям относителен дял от всички постъпили жалби, 36%. На второ място са жалбите и сигналите в областта на социалните дейности, 16%. Обществените услуги като предмет на оплакванията на хората запазват третото място с 15%, но техният брой се е увеличил с 5% спрямо отчетените до 25.03.2006 г.

Жалбите, получени до 31.12.2006 г., според визираните в тях нарушения се свеждат до:

- Проблеми на собствеността (36%), включително териториалното и селищно устройство (266 случая) и възстановяването на земеделските земи и на горите и земите от горския фонд (256 случая) *- фиг. 12 от Приложение 1.*

Кратка характеристика на нарушенията:

- Устройство на територията и незаконно строителство: Много често се срещат случаи на неспазване на законодателството при изпълнение на строителни дейности и издаване на строителни разрешения; проблеми, свързани с изменения на влезли в сила общи и подробни устройствени планове; спорове за граници на имоти, промяна на статута и застрояване на зелените площи и др.
- Възстановяване на собствеността върху земеделски земи и земи и гори от горския фонд: Твърде много са оплакванията срещу местоположението на имотите в плана за земеразделяне и в плана за гораразделяне; че не са им възстановени имотите на историческите им места, т. е. в съществуващи стари реални граници; искания за преработка на плана за земеразделяне, за невъзстановена собственост върху имоти с признато право на собственост в съществуващи стари реални граници; искания за възстановяване на земеделски земи, при които гражданите са доказали пра-

вото на собственост по съдебен ред след срока на обнародването на проекта на плана; възстановяване на собственост върху имоти или части от имоти – бивши земеделски земи, включени в урбанизираните територии (населени места) след колективизацията; откази за възстановяване на собственост върху гори и земи от горския фонд, заявени от собственици, които не притежават документи, изгубени или унищожени не по тяхна вина; проблеми при възстановяване на собственост в територии по § 4 от ПЗР на ЗСПЗЗ (териториите, в които са предоставяни земи за ползване по силата на нормативни актове), където в повечето случаи чувството за собствена справедливост значително се разминава със законовите разпоредби. Съществуват и случаи, при които гражданите искат съдействие за решаване на спорове между наследници.

- Други проблеми, свързани със собствеността на гражданите: Това са основно спорове между граждани за собственост на недвижими имоти; незаконосъобразни преустройства на жилища; проблемите на гражданите с многогодишни жилищно спестовни влогове; неизплащане на дължими обезщетения за отчуждени недвижими имоти за държавни нужди; прехвърлени инвестиционни бонове без знанието на притежателите им.
- Социални дейности (16%), включително обществено осигуряване и обезщетения (151 случая), трудови права и заетост (133 случая), права на хора с увреждания (34 случая); социално подпомагане (33 случая) – *фиг. 13 от Приложение 1*.

Кратка характеристика на нарушенията:

- **Трудови права и заетост:** Жалбите на гражданите са в целия спектър както в областта на реализацията на трудовите правоотношения – от възникването до прекратяването им, така и в областта на заетостта, в т.ч. отказ за изпълнение на съдебни решения, свързани с възстановяване на работа, неизплатени трудови възнаграждения, полагане на труд без сключен писмен трудов договор, несъгласие с прекратяване на трудов договор, неизплащане на трудови възнаграждения, полагане на извънреден и нощен труд и незаплащането им, прикрити трудови договори, неизплащане на обезщетения при прекратяване на трудов договор, неоформяне на трудови книжки, категоризиране на труда, проблеми по трудови договори, сключени с чуждестранни работодатели, включване в програми за заетост, трайна безработица и др.
- **Обществено осигуряване и обезщетения:** Основните оплаквания на гражданите са свързани с начина на изчисляване на пенсиите, ниския им размер, въвеждането на максимален размер, законодателното уреждане на пенсионирането на държавните служители в Министерство на вътрешните работи, изключенията в Кодекса за социално осигуряване за групи лица, за които не се прилага максимален размер на пенсията, непризнаването на първа и втора категория труд за лицата, пенсионирали се преди влизането в сила на промените в Правилника за категоризиране на труда при пенсиониране (отм.) от 30.06.1990 г., трудности при получаване на удостоверение за трудов и осигурителен стаж и доход, изплащане на парично обезщетение за временна неработоспособност, изплащане и възстановяване на обезщетения за безработица и др.
- **Права на хората с увреждания:** Най-голям брой от жалбите на хората с увреждания са свързани с отпускането и изплащането на добавките за социална интеграция по Правилника за прилагане на Закона за интеграция на хората с увреждания – несправедливите процедури по определяне правото на добавки и недостатъчната информация за изискванията за отпускането им; работата на експертните лекарски комисии; отношението на служителите на администрацията към хората в неравностойно положение и др.
- **Права на децата:** Преобладаващата част от оплакванията по въпроси за правата на децата са свързани със специалната закрила на деца в риск – несъобразени с потребностите на детето мерки за закрила, бавни процедури по определянето им, недостатъчна социална чувствителност към проблемите на децата, незачитане в отделни случаи на правото на детето на представителство в съдебни и административни процедури, тро-

мави механизми при осиновяване.

- Предоставяне на обществени услуги (15%), в т.ч. топлоснабдяване (199 случая), ВиК (46 случая), електроснабдяване (32 случая), сметосъбиране и сметоизвозване (15 случая) – *фиг. 14 от Приложение 1.*

Кратка характеристика на нарушенията:

- **Топлоснабдяване:** Преобладаващата част от оплакванията и протестите на гражданите са основно за: некоректно или недобросъвестно изчисляване на сметките за топлоснабдяване от фирмите за дялово разпределение и топлофикационните дружества; задължението да заплащат сума „мощност", когато са се отказали на законно основание от услугите на топлофикационните дружества за отопление и битова гореща вода; ограничаване на правото на защита на гражданите поради привилегированото положение на топлофикационните дружества, които, за разлика от други стопански субекти, могат да се снабдяват с изпълнителен лист за своите вземания само по извлечение от неплатени сметки, без да са ги доказали пред съда.
- **ВиК:** Жалбите на гражданите са свързани с високите цени на водата, лошо водоснабдяване, прекъсване на водоснабдяването на жилищни сгради, надписани сметки за вода.
- **Електроснабдяване:** Оплакванията основно са свързани с неправилно отчитане на ползваната електроенергия; отказ на електроразпределителни дружества да осигурят захранване с електрически ток на новопостроени сгради; отказ за възстановяване на нанесени щети; завишени суми по фактури в резултат от повредени електромери, за което вина не носят потребителите; нарушаване на правото на ползване и владеене на частни имоти в резултат на незаконно минаващи през имотите електрически кабели; прекъсване на електрическо захранване; некоректно определени периоди за плащане по фактурите.
- **Сметосъбиране и сметоизвозване:** Оплакванията са свързани с искания за освобождаване от такса „битови отпадъци" за имоти, които не се използват през съответната година или през определен период от нея в съответствие с чл. 8, ал. 5 от Закона за местните данъци и такси.

- Основни права и свободи (8%)

Кратка характеристика на нарушенията:

Оплакванията са разнообразни и са свързани със забрана за влизане в Република България, отказ за образуване на наказателни производства от органите на прокуратурата по сигнали на гражданите, „незаконосъобразно" лишаване от свобода, упражнявано насилие от членове на семейството.

- Административно обслужване (7%)

Кратка характеристика на нарушенията:

Жалбите на гражданите са в различни аспекти от административното обслужване – отказ за предоставяне на административни услуги: издаване на технически скици за недвижими имоти от общинските администрации, мълчаливи откази за издаване на индивидуални административни актове, неизпълнение на заповеди на вишестоящ орган, откази за издаване на документи за трудов и осигурителен стаж, непроизнасяне на решения в разумен срок, отказ за издаване на акт за гражданско състояние, немотивиране на решения, лишаване от право на изслушване и изявление, непредоставяне на информация, свързана с права на граждани и др.

- Обществен ред и сигурност (5%)

Кратка характеристика на нарушенията:

Жалбите и сигналите в този сектор се характеризират главно с отношения между граждани и органите на Министерството на вътрешните работи и Прокуратурата. Анализът показа, че проблемите са основно за нарушаване на обществения ред и сигурност от заведения за обществено хранене, престъпления против собствеността на гражданите, самоуправство, гражданскоправни отношения – това са различни по характер междуличностни конфликти. Част от жалбите са насочени срещу работата и действията на органите на МВР, квалифицирани от гражданите като полицейско насилие. Има оплаквания и недоволство от работата на прокуратурата, като основните искания са насочени към възобновяване на проверки и отмяна на прокурорски постановления.

- Граждански и политически права (3%):

Кратка характеристика на нарушенията:

Оплакванията са свързани главно с отказ на българско гражданство, прояви на дискриминация при назначаване на работа, условията за упражняване правото на глас на български граждани, постоянно пребиваващи в чужбина.

- Неизпълнение на съдебни актове (3%):

Кратка характеристика на нарушенията:

В този доклад отново констатираме, че жалбите основно са свързани с неизпълнени съдебни решения по трудовоправни спорове, неизпълнени съдебни актове от административни органи и търговски дружества във връзка с реституцията и възстановяване на собствеността и на влезли в сила съдебни решения по граждански спорове между частноправни субекти и общински администрации. Извън посочените случаи има и известен брой жалби от физически лица за неизпълнение на влезли в сила съдебни решения от други физически или юридически лица и неоказване на съдействие от съдебните органи.

- Здравеопазване (2%):

Кратка характеристика на нарушенията:

Най-много са оплакванията, свързани с работата на ТЕЛК, непрецизност на здравноосигурителния режим за българските граждани, трайно пребиваващи в чужбина, липсата на достатъчно направления за консултации и изследвания, ограниченията за болнично лечение, произтичащи от Националния рамков договор, ограничения достъп до безплатни лекарства по Програмите за лечение на заболяванията на НЗОК и високото ниво на доплащане за някои животоподдържащи лекарства, каквато е случаят с болните от безвкусен диабет, лошо качество на медицинските услуги в спешната помощ, извънболничната и болничната медицинска помощ.

Има жалби с обвинения в лекарска грешка, с недоволство от грубо отношение и искане на допълнително заплащане от болните или техните близки.

Лишени от свобода се оплакват от медицинското обслужване, ограничения достъп до съвременна диагностика, лечение и диетично хранене, достъп до съвременни лекарства и до Програмите на НЗОК за безплатно лечение на заболявания.

- Опазване на околната среда (1%):

Кратка характеристика на нарушенията:

Проблемите, поставени пред омбудсмана в областта на опазването на околната среда, са свързани основно с недостатъчната информираност на гражданите и липса на допитване до общественото мнение от страна на институциите, когато се решават обществено значими въпроси, с несъгласие с предоставени вече концесии, липса на синхрон между институциите и предоставяне на концесия, преди да е извършена оценка по опазването на околната среда, недостатъчната ангажираност на институциите във връзка с незаконния кариерен добив, неразглеждане в законоустановения срок на доклад за оценка на въздействието върху околната среда от Висшия експертен екологичен съвет и др. Има оплаквания също от неосъществен последващ контрол от Регионална инспекция по опазване на околната среда на допуснато незаконно строителство върху защитена територия.

ПОСТЪПИЛИ ЖАЛБИ И СИГНАЛИ ДО 31.12.2006 Г., ПО КОИТО ПРОВЕРКИТЕ СА ПРИКЛЮЧИЛИ

По 2065 (67%) жалби и сигнали от постъпилите от м. април 2005 г. до 31.12.2006 г. проверката на омбудсмана е приключила.

Жалби и сигнали, по които проверките са приключили, по категории на нарушенията *(фиг. 15 от Приложение 1 към този доклад)*

- Проблеми на собствеността – 34%;
- Социални дейности – 21%;
- Обществени услуги – 9%;
- Основни права и свободи – 8%;
- Административно обслужване – 6%;
- Обществен ред и сигурност – 5%;
- Здравеопазване – 4%.

Жалби и сигнали, по които проверките са приключили, спрямо общия брой по категории на нарушенията *(фиг. 16 от Приложение 1)*

Натрупаният досега опит показва, че най-много ресурс изискват проверките по жалбите и сигналите на граждани-

те в следните категории нарушения:

- **Топлоснабдяване:** поради голямата трудност на проверките на правилността на отделните сметки за изразходвана топлоенергия;
- **Устройство на територията и незаконно строителство:** поради необходимостта от много прецизно и изчерпателно запознаване с конкретните данни и документи, установяване на съответствие между представените от гражданите документи, свързани със собствеността, и действащите устройствени планове, изследване на процедурите по одобряване и влизане в сила на актовете по градоустройството, сложност на проверките по доказване на незаконосъобразността на извършено строителство, необходимост от изясняване на отделните случаи с различни органи – местните власти, областни администрации, органите за контрол по строителството;
- **Възстановяване на земеделските земи и на горите и земите от горския фонд:** поради недостатъчната информация, предоставяна в жалбите на гражданите, което изисква проверки в съответните общински служби „Земеделие и гори" за всеки заявен имот; извършване на проверки за откази за възстановяване на земеделски земи, при които се установява, че те са разположени в територии по § 4 от ПЗР на ЗСПЗЗ (земи, предоставени за ползване по силата на нормативни актове). В много случаи в хода на събиране на информация се установява, че са в ход съдебни процедури или има влезли в сила съдебни решения, които не удовлетворяват гражданите. Много важна причина е изключително сложния и дълъг процес на възстановяване на земеделските земи и горите и земите от горския фонд.

За да отговорим на очакванията на гражданите за отговор в разумен срок и за да гарантираме обективност при изразяване на становище за наличие на нарушени права при възстановяване на земеделски земи и земи и гори от горския фонд, изградихме добри механизми за сътрудничество с общински служби „Земеделие и гори", които дават резултат.

Жалби и сигнали, приключени поради липса на законово основание за разглеждане *(фиг. 17 от Приложение 1)*

Поради липса на законово основание 550 жалби и сигнали не са приети за разглеждане на основание чл. 25, ал. 3 от Закона за омбудсмана и чл. 9, ал. 2 от Правилника за организацията и дейността на омбудсмана.

От тях:

- Искане за преразглеждане или отмяна на влезли в сила съдебни решения – 47%;
- Произнасяне по проблеми, които са предмет на съдебен спор – 22%;
- Гражданскоправни спорове – 13%;
- Намеса в работата на прокуратурата и следствените органи – 10%;
- Искане омбудсманът да ги представлява в съдебен процес – 3%;
- Липса на конкретно искане – 3%;
- Искане за произнасяне по действия, извършени преди повече от 30 години – 1%;
- Въпроси в компетенциите на Народното събрание – 1%.

Прави впечатление, че основанието за приключване на жалби поради липса на законово основание за разглеждането им в много случаи се разкрива в процеса на проверката. Често в жалбите липсва информацията, че проблемът е предмет на съдебен спор

или има съдебно решение.

В немалка част от жалбите гражданите очакват от омбудсмана да се намесва за разрешаване на частноправни спорове.

Установена практика на институцията е, че дори когато оплакването се отнася до нарушение, извършено преди повече от две години (което според закона не подлежи на разглеждане), или жалбата е недопустима по други формални критерии, за всеки отделен случай да се търсят възможности за съдействие и решаване на конкретния проблем, когато той е повдигнат справедливо.

Въпреки това, за да се спестява времето на гражданите за решаване на проблемите им, да не се създават напразни очаквания и след това разочарование у подалите жалби, за съсредоточаването на администрацията върху проверките по допустимите жалби омбудсманът смята за важно да продължи усилията си за запознаване на обществеността с правомощията му и чрез разнообразяване на информационните материали и подходи.

Анонимни сигнали, съгласно закона, не се разглеждат, но когато те носят белезите на висока обществена значимост, омбудсманът може да предприеме действия по своя инициатива.

ПОСТЪПИЛИ ЖАЛБИ И СИГНАЛИ ДО 31.12.2006 Г., ПО КОИТО ПРОВЕРКИТЕ ПРОДЪЛЖАВАТ, ПО КАТЕГОРИИ НА НАРУШЕНИЯТА

По 999 от подадените жалби проверката продължава. Те се отнасят до следните категории нарушения (фиг. 18 от Приложение 1 към този доклад):

- Проблеми на собствеността – 43%;
- Обществени услуги – 24%;
- Административно обслужване – 7%;
- Социални дейности – 7%;
- Неизпълнение на съдебни актове – 5%;
- Основни права и свободи – 5%;
- Друг вид нарушение – 9%.

СЛУЧАИ С КОНСТАТИРАНИ НАРУШЕНИ ПРАВА НА ГРАЖДАНИТЕ, ПРИ КОИТО АДМИНИСТРАЦИЯТА СЕ Е СЪОБРАЗИЛА С ПРЕПОРЪКИТЕ НА ОМБУДСМАНА

През 2006 г. със значителна част от администрациите, като например Централна комисия по политическа и гражданска реабилитация на репресирани лица към Министерство на правосъдието; Агенция за социално подпомагане и Дирекции „Социално подпомагане"; Държавна агенция за закрила на детето; Национален осигурителен институт; Националната агенция за професионално образование и обучение; Министерство на образованието; Община Павликени; Община Белене; редица общински служби „Земеделие и гори", във връзка с чиято дейност омбудсманът е бил сезиран, бяха преодолени първоначалните трудности. Установени са конструктивни отношения, които спомагат за по-бързото и ефективно разглеждане и решаване на проблемите на гражданите. Администрацията на омбудсмана полага усилия и вече дава добри резултати прилагането на т.нар. неформални методи на взаимодействие (интервенция), което спестява време както на администрацията, така и за постигане на резултат от проверките.

Съществено значение в тази посока имат и проведените шест регионални срещи, при които експертите на омбудсмана имаха възможност лично да представят проблемите на гражданите пред съответните общински и областни администрации, да ги информират за правомощията и механизмите на работа на омбудсмана, да подчертаят (напомнят) значението на съобразяването с препоръките му като форма на граждански контрол за спазване на правата на хората.

Проблеми на собствеността

- Устройство на територията и незаконно строителство:

- Оплакване за непредприети действия за премахване на незаконен строеж в община Родопи.

При проверката се установи, че в продължение на две години не са предприети действия въпреки многократните искания и констатацията, че строежът е незаконен и следва да бъде премахнат.

Община Родопи изпълни законовото си задължение и обектът е премахнат.

- Имот на гражданин се владее от трето лице, което е изградило и незаконен строеж в мястото.

Гражданинът е осъдил нарушителя на основание чл. 108 от Закона за собствеността. Обръщал се е многократно към Първо РПУ, ДНСК, СРДНСК срещу незаконните действия. От-

правените жалби са останали без резултат и неправомерните действия продължават тринадесет години.

По повод жалбата на гражданина омбудсманът се обърна към Главния прокурор на Република България, Министъра на вътрешните работи и Началника на дирекция „Национален строителен контрол" с препоръка да съдействат за реализиране на законните права на жалбоподателя.

С постановление Софийска районна прокуратура възложи на Първо РПУ на Столична дирекция „Полиция" да направи проверка, при която да се установят данни за извършено престъпление от общ характер.

Дирекция „Национален строителен контрол" (ДНСК) издаде заповед за премахването на строежа. Същата заповед е обжалвана пред Софийски градски съд, с което се спира нейното изпълнение. До произнасянето на съда със съответен съдебен акт ДНСК няма правно основание за намеса по случая.

- Отказ да се възстанови в първоначалния вид имот след нанесени щети при изпълнен през 2002 г. инвестиционен обект „Незабавни аварийни отводнително-укрепителни работи на свлачище Кипарис-Юг". Молбите на гражданина до кмета на община Аксаково и до МРРБ чрез областния управител на област Варна са без резултат.

Нарушен е Законът за устройство на територията.

След посредничеството на омбудсмана е постигнато съгласие община Аксаково да възстанови имота в първоначалното му състояние, което започна.

- Проблеми на собствеността – други:
- Земеделски имоти се ползват незаконно.

В продължение на три години гражданинът се е обръщал към кмета на община Тунджа и областния управител на област Ямбол без резултат.

След препоръката на омбудсмана до областния управител на област Ямбол се извършва нова проверка и имотите са иззети от лицето, което ги ползва без правно основание. Съставен е и акт за установяване на административно нарушение.

- Оплаквания за продажба на жилище без знанието и съгласието на собственика.

По препоръка на омбудсмана министърът на правосъдието разпореди проверка на действията на нотариуса, изповядал продажбата на жилището.

По сигнал на омбудсмана, отчитайки зачестилите случаи на покупко-продажби на недвижими имоти без знанието и съгласието на собствениците им и високата обществена значимост на проблема, министърът на правосъдието се ангажира с подготовка и предлагане на Народното събрание на промени в законодателството за защита на правата на гражданите.

- Отказ на Общински съвет – гр. Ямбол да вземе решение за прехвърляне на определен брой поименни акции за обезщетяване за национализирана собственост.

По препоръка на омбудсмана Общинският съвет взе решение да прехвърли на наследниците на бившето Акционерно дружество определения брой поименни акции.

- Частен имот е актуван като имот общинска частна собственост в Община Царево в нарушение на Закона за собствеността.

Жалбите до кмета на Община Царево са останали без резултат. Областният управител на област Бургас е посъветвал гражданина да реши проблема чрез съдебен иск.

Общинската администрация издаде заповед за деактуване веднага след препоръката но омбудсмана.

- Възстановяване на земеделските земи и горите и земите от горския фонд:
- Обезщетение със земеделска земя в мочурище от общинска служба по земеделие и гори гр. Димитровград в нарушение на ЗСПЗЗ.

След препоръката на омбудсмана започна процедура за замяна с друга земя от общинския поземлен фонд.

- Неизпълнение на услуга по реда на Наредба № 49 на МЗГ за идентифициране на земеделска земя по молба от 2002 г. с платена такса от общинска служба по земеделие и гори гр. Разлог.

Жалбите до МЗГ не са дали резултат.

Нарушение на ЗСПЗЗ и недостатъчен контрол на фирмата по поддържане на кадастъра на земеделските земи.

След намесата на омбудсмана собственикът беше уведомен за датата на идентифициране и имотът беше заснет.

- Липса на отговор на молба от

2002 г. до МЗГ за замяна на земеделски земи – частна собственост, в землището на община Долна Митрополия със земи от държавния поземлен фонд в землището на община Съединение.

Нарушение на срока за произнасяне по молбата. В същото време предложението за замяна не обвързва министъра на земеделието и горите с положително решение.

След препоръката на омбудсмана министърът да подкрепи желанието и инициативите на гражданина за развитие на селското стопанство беше издадена заповед за замяна.

- Лошо административно обслужване при предоставяне на услуги по поддържането на кадастъра на земеделските земи и горите и земите от горския фонд от общинска служба по земеделие и гори – гр. Банско.

В изпълнение на препоръката на омбудсмана до министъра на земеделието и горите да се предприемат действия за подобряване качеството на услугите и организацията на работата се проведе среща на служители на МЗГ с общинската администрация в гр. Банско. Осигурени са допълнителни стаи, отворено е гише за обслужване, увеличени са приемните часове за граждани.

- Неиздаване на решения за обезщетения на основание на чл. 10 б, ал. 1 от ЗСПЗЗ (застроени имоти или проведени мероприятия, които не позволяват възстановяване на собствеността) от общинска служба по земеделие и гори Панчарево.

Нарушение на ЗСПЗЗ.

След многократни настоявания на омбудсмана през месец февруари 2007 г. ОСЗГ – Панчарево започна да издава решения за територията на общината.

Социални дейности

■ Трудови права и заетост:

- Неизпълнение на влезли в сила съдебни решения за възстановяване на работа на заемана длъжност преди уволнението. Такива примери са посочени в категорията „неизпълнени съдебни актове".
- Отказ за издаване на удостоверение – обр. УП-3, съдържащо данни за трудов стаж и категория труд от „БКС" ЕООД гр. Бобов дол.

Нарушение на Кодекса за социално осигуряване и Правилника за категоризиране на труда при пенсиониране (отм.).

След оказаната правна помощ на дружеството, в изпълнение на препоръката на омбудсмана, удостоверението е издадено.

- Неоформяне на служебна книжка като официален удостоверителен документ за служебната дейност, неиздаване на удостоверения за осигурителен стаж и доход, неизплащане на обезщетения във връзка с прекратяване на правоотношението от Жандармерийско съединение – София при НС „Полиция".

Нарушение на Закона за държавния служител и Кодекса за социално осигуряване.

Всички права на гражданина бяха възстановени в 30-дневен срок.

- Неустановени права по Кодекса на труда и Наредбата за допълнителните и други трудови възнаграждения на обществения посредник и заместник-обществения посредник на Столична община.

С посредничеството на омбудсмана се обсъдиха възможностите за решаване на проблема с председателя на Общинския съвет и главния секретар на Столична община. На заседание на Столичния общински съвет са приети изменения в Правилника за организацията и дейността на обществения посредник, които гарантират трудови права съгласно Кодекса на труда.

- Оплакване срещу заповед на председателя на ТПКИ „Братя Горови", гр. Пещера, за принудителен неплатен отпуск за една година.

При извършената проверка се установи, че заповедта за принудителен неплатен отпуск е издадена в нарушение на Кодекса на труда. За това и другите констатирани нарушения на трудовото законодателство е издаден акт за административно нарушение от Областна инспекция по труда – гр. Пазарджик.

- Отказ на Директора на СОУ „Паисий Хилендарски" гр. Върбица да разреши на служител, учащ във висше учебно заведение, полагащия му се платен отпуск по чл. 169 от Кодекса на труда.

Нарушение на Кодекса на труда.

В резултат на бързата намеса и отправената препоръка от омбудсмана, правото на жалбоподателя е възстановено.

■ Права по Закона за политическа и

гражданска реабилитация на репресирани лица:

- Откази да бъдат отпуснати добавки по чл. 9 от Закона за политическа и гражданска реабилитация на репресирани лица от поделения на Националния осигурителен институт поради липса на становище от Централната комисия за политическа и гражданска реабилитация на репресирани лица към Министерство на правосъдието.

Нарушение на Закона за политическа и гражданска реабилитация на репресирани лица.

След препоръките на омбудсмана Комисията излезе със становище и на жалбоподателите е отпусната добавка от датата на подаване на заявлението в РУСО.

Необходимо е да отбележим, че след бързото преодоляване на първоначалните трудности Централната комисия за политическа и гражданска реабилитация на репресирани лица към Министерство на правосъдието с готовност откликва при извършваните от Омбудсмана проверки, предоставя исканата информация, оказва съдействие при решаването на редица случаи, включително и с професионално и компетентно становище.

- Отказ да бъде отпусната добавка по чл.9 от Закона за политическа и гражданска реабилитация на репресирани лица от РУСО – Шумен по заявление от 08.03.2004 г.

Нарушение на Закона за политическа и гражданска реабилитация на репресирани лица.

След препоръка за преразглеждане на случая до НОИ са изяснени фактите, свързани с незаконната политическа репресия и времето на задържане, и е отпусната добавка от датата на подаване на заявлението в РУСО – гр. Шумен.

■ Социални услуги:

- Отказ за настаняване в дом за душевноболни лица.

Съобразявайки се с потвърдените от омбудсмана обстоятелства от жалбата, че гражданинът представлява заплаха за живота не само на близките си, но и за други хора, и отчитайки влошеното му здравословно състояние, Агенцията за социално подпомагане издаде съгласувателно писмо за настаняването му в дом за душевноболни лица.

- Отказ за преместване на гражданин с психични проблеми в подходящ за неговото здравословно състояние Дом за възрастни хора.

Отчитайки влошените здравословни и социални индикации на гражданина и необходимостта от специализирани грижи, Агенцията за социално подпомагане по препоръка на омбудсмана предприе необходимите мерки и той беше настанен в Дом за възрастни хора с увреждания.

- Искане на съдействие за настаняване на болен член на семейството в Дом за възрастни хора с психични разстройства.

В резултат на положените усилия от Агенцията за социално подпомагане по препоръка на омбудсмана гражданинът е настанен по изключение в подходяща специализирана институция.

- Отказ за включване в Националната програма „Асистенти на хора с увреждания" като личен асистент.

С посредничеството на омбудсмана се постигна положителен резултат и гражданинът е включен в програмата.

- Оплакване срещу прекратяване на участие в Националната програма „Асистенти на хора с увреждания" като личен асистент по етнически признак.

При проверката се установи, че социалната служба не е нарушила правата на жалбоподателя, няма проява на дискриминация. По препоръка на омбудсмана е извършена нова социална оценка, отчетени са специфичните потребности на семейството и е осигурено включване в програмата по изключение.

■ Социално подпомагане:

- Ограничаване на правото на еднократна помощ за раждане на дете, дадено от Закона за семейни помощи за деца.

Правилникът за прилагане на Закона за семейните помощи за деца (ППЗСПД) ограничава правото, дадено от Закона, като постановява отпускането на еднократна помощ за раждане на дете само срещу оригинал на удостоверение за раждане.

Омбудсманът направи предложение ППЗСПД да се промени така, че да позволява отпускането на помощта и срещу дубликат на удостоверението за раждане след съответната проверка. Министерството на труда и социалната политика се съобрази

с препоръките, служители на омбудсмана участваха в работната група за изменение на ППЗСПД и предложените промени бяха приети.

- Оплакване на гражданин от Стара Загора срещу отказ за отпускане на еднократна помощ за задоволяване на инцидентно възникнали потребности.

По препоръка на омбудсмана е оценена индивидуалната потребност и е отпусната еднократна помощ.

■ Други социални дейности:

- Оплакване срещу отказ на район „Приморски", община Варна за преназначаване в общинско жилище.

След препоръката на омбудсмана, отчитайки тежките социални проблеми на семейството, то е настанено в подходящо общинско жилище.

Права на децата

- Оплакване срещу издадена съдебна заповед за изземване на деца по Семейния кодекс.

Нарушение на Семейния кодекс и Закона за закрила на детето.

При проверката се установи, че съдът е издал съдебна заповед, без да изслуша децата и без актуален социален доклад.

С посредничеството на омбудсмана по-горната инстанция отчете допуснатите пропуски, изпълни законовите процедури и взе решение в най-добрия интерес на децата.

- Оплакване срещу неприложени мерки за закрила на дете в риск по Закона за закрила на детето.

Нарушение на Закона за закрила на детето.

След извършване на нова социална оценка по препоръка на омбудсмана детето е настанено в семейство на близки по реда на чл. 26 от Закона за закрила на детето, с което се осигурява не само правото му да расте в семейна среда, но и всички останали права по българското законодателство.

Обществени услуги

■ Топлоснабдяване:

- Оплакване срещу изпълнителен лист за дължими суми към „Топлофикация София" АД.

При проверката се установи, че има основания за допусната фактическа грешка по исковото производство. След препоръката на омбудсмана се постигна споразумение между гражданина и „Топлофикация София" АД да се спре действието на изпълнителния лист до изясняване на случая в съда.

■ Електроснабдяване:

- Отказ на „Електроразпределение Пловдив" ЕАД, район Асеновград, да състави протокол за нанесени щети на жители на с. Конуш при токов удар.

След извършената проверка от ДКЕВР по настояване на омбудсмана се установи, че токовият удар е в резултат от промяна на напрежението. „Електрораспределение Пловдив" ЕАД започна процедура за възстановяване на нанесените имуществени щети на с. Конуш.

- Отказ на „Електроразпределение Пловдив" ЕАД да възстанови причинени вреди поради неправилно свързване на електрическата инсталация.

При извършената проверка се установи, че искането на жалбоподателя е основателно.

С посредничеството на омбудсмана Електроразпределение Пловдив" ЕАД пое задължение да изплати причинените вреди.

- Отказ на „Електроразпределение Столично" АД за присъединяване на новопостроени сгради към електроразпределителната система за захранване с електрически ток.

Нарушение на Закона за енергетиката и Договор за присъединяване от 2004 г., подписан между „Електроразпределение Столично" АД и собствениците.

След няколкомесечни усилия на омбудсмана сградите бяха захранени с електрически ток.

- Оплакване на собственик на имот срещу „Електроразпределение София област" АД за начислени суми за изразходвана електрическа енергия.

При проверката установихме, че собственикът на имота е сигнализирал „Електроразпределение София област" АД за неплатена електрическа енергия от наемателя. Дружеството не предприема действия за събирането им, нито за спиране на електрозахранването, а една година по-късно изисква дължимите суми от наемодателя.

Омбудсманът констатира, че дружеството не е използвало предоставените му от Общите условия възможности за обезпечаване на бъдещите му вземания от ползвателя на електроенергия и предвидените различни начини за събиране на дължимите суми от потребители на

електроенергия за стопански нужди, а изисква дължимите суми от собственика. Такава практика нарушава правата на наемодателите, които добросъвестно информират електроразпределителното дружество за незаплатена електрическа енергия от наемателите.

ДКЕВР се съобрази с позицията на омбудсмана и се ангажира при изготвянето на проект за нови общи условия на дружествата да бъде взето предвид направеното предложение за защита на правата на наемодателите.

■ Телекомуникационни услуги:

● Оплакване относно отчетено времетраене на ползваната услуга ADSL Темпо на БТК.

След извършената нова проверка по препоръка на омбудсмана е преразгледано времетраенето на услугата за оспорвания период и е извършена корекция на дължимата сума. Гражданинът е информиран за действията, които трябва да предприема винаги, когато не ползва Интернет.

■ Обществен транспорт:

● Отказ на частна фирма превозвач да издава т.нар. „бланкови билети", с които хората с увреждания могат да ползват правото си на безплатен автобусен транспорт по извънградски линии два пъти годишно.

При разговорите с директора на фирмата стана ясно, че той не е запознат с нормативните изисквания в тази област и по тази причина фирмата не издава бланкови билети.

Проблемът се реши само за една седмица и правото на хората с увреждания се възстанови. Директорът на фирмата прояви разбиране и посети ДАИ и местната дирекция „Социално подпомагане" гр. Перник, където се запозна с изискванията на закона и процедурата по издаването на билетите. Той дори посети дома на жалбоподателя, за да се извини лично за допуснатото нарушение.

Административно обслужване

● Оплакване от Националната агенция по приходите – офис "Надежда" за здравноосигурителни права.

При проверката се установи, че е допусната грешка в платежните документи за внасяне на здравноосигурителни вноски, поради което гражданинът е отчетен като лице с прекъснати здравноосигурителни права. Корекцията по здравноосигурителната партида беше извършена незабавно.

● Отказ на общинската администрацията в гр. Стамболийски да впише жалбоподателите като наследници в Удостоверение за наследници.

С посредничеството на омбудсмана се състоя среща на гражданите с кмета на община Стамболийски. След като се установи, че те притежават необходимите документи, им беше издадено Удостоверение за наследници.

● Отказ на община Съединение да впише жалбоподателите като наследници в Удостоверение за наследници.

В резултат на извършената проверка и отправената препоръка от омбудсмана удостоверението беше издадено на жалбоподателите.

● Отказ на Областна администрация – Монтана да предаде на жалбоподателя депозитарна разписка в качеството му на наследник при влязло в сила решение на съда за обезщетение с компенсаторни записи за отнет имот.

Жалбоподателят е поставял многократно този въпрос пред администрацията на Областната управа.

След решителната намеса на омбудсмана, депозитарната разписка беше предадена на гражданина.

● Искане за преместване на тленните останки от населено място в община Димитровград в населено място в община Мъглиж.

След проведените разговори с кметовете на двете населени места процедурата беше задействана и преместването на тленните останки – извършено.

● Оплакване срещу издадени наказателни постановления за извършени административни нарушения от председатели на седем читалища от район „Слатина" – София.

Чрез посредничеството на омбудсмана се стигна до разбирането, че Държавният вътрешен финансов контрол обхваща дейността на лицата, финансирани със средства от републиканския и от общинските бюджети, както и по програми на Европейския съюз, но само по отношение на тези средства, съгласно чл. 4, ал. 2 от Закона за държавния вътрешен финансов контрол. Постигна се общо съгласие, че читалищата не са били обект на

вътрешния одит, възложен със заповед №08-00-05/12.10.2005 г., и е налице подмяна на обекта на контрол.

- Отказ в продължение на осем години да бъде издаден дубликат на диплом за средно специално образование от Техникум по механотехника в гр. Бургас с мотив липса на цялата документация.

След намесата на омбудсмана и отправените препоръки в архива на училището се откриха неоспорими доказателства за положените изпити и беше издаден дубликат на дипломата.

- Неиздаване в срок на удостоверение за трудов стаж от Министерство на вътрешните работи за период от 1940 г. до 1944 г., необходимо за преизчисляване на пенсията.

В резултат на предприетите своевременни мерки от омбудсмана удостоверението беше издадено на гражданина.

- Отказ на район „Възраждане" СО да издаде удостоверение образец УП-2, необходимо за определяне на правото на лична пенсия за осигурителен стаж и възраст.

След преодоляването на пречките по издаването гражданинът получи искането удостоверение.

- Отказ на кмета на община Етрополе да издаде техническа скица за притежаван от гражданин недвижим имот.

В резултат на посредничеството на Омбудсмана скицата на гражданина беше издадена.

- Неинформиране на гражданин относно наличието и местонахождението на архиви на ликвидирани ведомства във връзка с издаване на удостоверение за трудов стаж.

След проведената проверка и бързата намеса на омбудсмана проблемът беше разрешен. Гражданинът беше информиран и насочен към съответните ведомства.

- Непроизнасяне на кмета на община Бяла Слатина за премахване на две тополи, представляващи заплаха за сигурността на гражданите.

При проверката се констатира, че са налице условията в чл. 18, ал. 3 от Наредба № 9 на Общинския съвет за премахване на дърветата, тъй като застрашават жилищните сгради, проводници, преминаващи граждани и МПС. В резултат на препоръката на омбудсмана кметът на община Бяла Слатина издаде необходимото разрешение. Предприеха се и необходимите действия за отсичане на тополите.

- Неправомерно налагане на запор от Агенция за държавни Вземания и повторно удържане на глоба от лична пенсия по влязло в сила наказателно постановление.

При извършената проверка се установи, че в хода на принудителното изпълнение гражданинът доброволно е внесъл сумата по наложеното му административно наказание – глоба. Въпреки това неправомерно е наложен запор върху личната му пенсия и същата сума му е удържана повторно. След намесата на омбудсмана публичният изпълнител издаде разпореждане за възстановяване на сумата. Гражданинът беше информиран своевременно за мястото и начина, по който може да възстанови надвзетата му сума.

Обществен ред и сигурност

- Оплакване от системно нарушение на обществения ред във Времето за почивка от заведение за обществено хранене в гр. Шумен.

Нарушение на Наредба № 1 за поддържане и опазване на обществения ред в община Шумен и Наредба за търговската дейност в частта ѝ относно организацията на работата на обектите за търговия и услуги.

След извършената проверка дейността на заведението е спряна.

- Жалба срещу заповед на директора на Национална служба „Сигурност" за налагане на принудителна административна мярка „експулсиране" на арменски гражданин от Република България на основание член 42 от Закона за чужденците.

Направената проверка по случая показа, че липсват данни в Национална служба „Сигурност" за действия на експулсираното лице, застрашаващи националната сигурност на България, както и липсват предварителни досъдебни производства и дела от общ характер.

След извършената проверка заповедта е отменена и гражданинът вече е при семейството си.

Неизпълнени съдебни актове

- Неизпълнение от Главна прокуратура на решение на Върховен касационен съд от 2005 г. за изплащане на обезщетение за претърпени

неимуществени вреди.

Нарушение на ГПК.

След направената препоръка от омбудсмана съдебното решение беше изпълнено незабавно от новия главен прокурор.

- Неизпълнение на влязло в сила на 03.05.2005 г. решение на Софийски районен съд за възстановяване на работа от Министерство на земеделието и горите.

Нарушение на Кодекса на труда и ГПК.

След отправена препоръка до министъра на земеделието и горите жалбоподателят е възстановен на работа.

- Неизпълнение на влязло в сила на 04.05.2005 г. решение на Върховен касационен съд за възстановяване на работа от „Хидрострой – София" ЕООД.

Нарушение на Кодекса на труда и ГПК.

С посредничеството на омбудсмана гражданинът е възстановен на работа.

- Неизпълнение на влязло в сила на 30.08.2005 г. решение на Върховен касационен съд за възстановяване на работа на служител в „ДКЦ-1" ООД – в ликвидация, гр. Дупница.

Нарушения на Кодекса на труда и ГПК.

С посредничеството на омбудсмана на Република България гражданинът беше възстановен на работа.

- Неизпълнение на влязло в сила на 04.03.2004 г. решение на Врачански Окръжен съд, с което община Враца е осъдена да предаде владението на търговски обект.

Нарушение на ГПК.

Жалбоподателят е въведен във владение на търговския обект в резултат на настойчивата препоръка на омбудсмана, отправена до кмета на община Враца.

- Оплаквания за неизплатени обезщетения за отчуждени имоти за държавни нужди – за построяване на автомагистрала „Тракия", по които има и влязло в сила решение на Върховния административен съд.

В резултат на усилията на омбудсмана на някои от гражданите е изплатена част от дължимата сума.

Здравеопазване:

- Оплакване от забавено произнасяне на ТЕЛК – Кърджали и грубо отношение към пациент.

След извършената проверка директорът на ТЕЛК – Кърджали поднесе извинение на гражданина за забавеното решение за трайна неработоспособност и пое ангажимент за стриктно спазване на морално-етичните норми при обслужване на пациентите.

- Оплакване срещу наложено наказание на изпълнител на медицинска помощ от инспекторите на НЗОК за издадени направления за консултации и изследвания над определения лимит за 2006 г.

При проверката се установи следното: в НРД-2006 е предвиден специален ред за обжалване на наказания, наложени на изпълнителите на медицинска помощ от инспекторите на РЗОК (НЗОК). Съгласно чл. 244 от НРД заповедта за налагане на санкции може да бъде обжалвана в 14-дневен срок пред съответния окръжен съд. Омбудсманът няма правомощия да отменя наложени наказания.

Тревожен е обаче поставеният въпрос за определянето на лимити за направления за изследвания и консултации.

Омбудсманът ще настоява за намирането на такова решение, което да е в интерес на пациентите и лекарите, без да заплашва изпълнението на бюджета на НЗОК.

СЛУЧАИ, ПРИ КОИТО НЕ СА КОНСТАТИРАНИ НАРУШЕНИ ПРАВА НА ГРАЖДАНИТЕ

Проблеми на собствеността

■ Устройство на територията и незаконно строителство:

- Възражение срещу преустройство на магазин в жилищна кооперация на бул. „Патриарх Евтимий" в София.

След извършената проверка се установи, че преустройството на магазина е извършено при спазване на действащото законодателство.

- Оплакване срещу извършено строителство в съседен имот през 2002 г. в гр. Павликени.

При извършената проверка се установи, че във връзка с жалбите на гражданина до кмета на община Павликени, РДНСК Велико Търново и ХЕИ е упражнен контрол, многократно му е отговаряно, че са спазени всички законови изисквания.

При проверката на омбудсмана не се констатираха нарушения на действащите нормативи.

■ Проблеми на собствеността – други:

- Оплакване от неизпълнение на съдебно решение за издаване на ски-

ца от кмета на район „Приморски", община Варна.

При проверката се установи, че район „Приморски" е издал три скици, с което в пълна степен е изпълнил разпорежданията на съда.

- Възражение срещу отчуждаване на имот за „Крайдунавски парк" в гр. Белене.

При проверката се установи, че има влязло в сила решение на Окръжен съд – Плевен, с което се отхвърля жалбата на гражданина срещу заповед на кмета на община Белене за изменение на Подробния устройствен план за квартал 153 – УПИ-I и квартал 154 – УПИ-I като неоснователна.

Социални дейности

■ Трудови права и заетост:

- Невъзстановяване на работа съгласно влязло в сила съдебно решение поради закриване на предприятието.

При проверката се установи, че с решение на Общински съвет – Варна от 2001 г. дейността на ОП „Хранителен комплекс" е преустановена. Поради закриване на предприятие то е престанало да съществува като правен субект. По трудовия спор липсва работодател и съдебното решение не може да бъде изпълнено.

- Оплакване за проявена дискриминация от Столична община, която не е назначила на работа човек с увреждане.

Проверката показва, че жалбоподателят е насочван и допускан до участие в редица конкурси за длъжности, които съответстват на квалификацията му, но постигнатите от него резултати и класиране не са позволили назначаването му съгласно действащата нормативна уредба.

Не се констатираха нарушения на правата на жалбоподателя от страна на Столична община.

■ Социално подпомагане:

- Оплакване срещу отказ за изплащане на целева помощ за твърдо гориво от Дирекция „Социално подпомагане" – Каварна.

Наредбата за условията и реда за отпускане на целеви помощи за отопление е приложена правилно и не е допуснато нарушение. По препоръка на омбудсмана гражданинът е посетен от социални работници и му е разяснена възможността, предвидена в Правилника за прилагане на Закона за социално подпомагане, за отпускане на еднократна помощ при наличие на инцидентно възникнала потребност от комунално-битов, здравен или друг характер.

- Искане за изплащане на месечни помощи за отглеждане на дете със задна дата.

При проверката се установи, че дирекция „Социално подпомагане" гр. Несебър не е допуснала нарушение и всички права по социалното законодателство са защитени.

■ Социално осигуряване и обезщетения:

- Оплакване за неизплатени обезщетения за временна неработоспособност от община Левски.

При проверката се установи, че гражданинът, работил по програма за заетост, не е представил болничния лист за временна неработоспособност, настъпила след прекратяване на трудовото правоотношение.

Община Левски се ангажира да изплати паричното обезщетение за временна неработоспособност веднага след представяне на болничния лист.

- Отказ на РУСО – гр. Плевен за отпускане на добавка към пенсията.

При проверката се установи, че гражданинът е подал молба за отпускане на добавка към пенсията на основание на отменен нормативен акт.

- Отказ на РУСО – гр. Варна да признае допълнително придобит осигурителен стаж в периода от м. юни 1957 г. до м. декември 1959 г.

Законосъобразно РУСО – гр. Варна е отказало да признае осигурителния стаж, придобит в периода от м. юни 1957 г. до м. декември 1959 г. въз основа на денонсираната Спогодба от 11.12.1959 г., сключена между НРБ и СССР. Спогодбата е денонсирана, считано от 01.01.2004 г., със закон, приет и обнародван в ДВ, бр.63 от 16.07.2003 г.

- Искане да бъде зачетен отпускът за отглеждане на малко дете за осигурителен стаж при пенсиониране.

При проверката се установи, че отпускът за отглеждане на малко дете е зачетен в разпореждането на Националния осигурителен институт при определяне на размера на пенсията за осигурителен стаж и възраст.

■ Социални услуги:

- Отказ за определяне на съпруга като личен асистент и повторното включване в Националната програма „Асистенти на хора с увреждания".

При проверката се установи, че съпругът е навършил пенсионна възраст и получава пенсия за осигурителен стаж и възраст. Жалбоподателката не е загубила правото си на личен асистент, но той трябва да отговаря на изискванията на Програмата, в това число да е в трудоспособна възраст и да е безработен.

■ Други социални дейности:

- Отказ за включване в социална програма за заетост.

При проверката се установи, че гражданинът не отговаря на условията за включване в програма за заетост, защото получава наследствена пенсия.

- Искане от граждани за съдействие да не освобождават общинско жилище в гр. Бургас.

При проверката се установи, че община Бургас не е предприемала действия за освобождаване на общинското жилище, въпреки че гражданите са се самонастанили в него. Предвид възрастта и здравословното им състояние по препоръката на омбудсмана общината няма да предприема действия за изваждането им от общинското жилище.

- Оплакване срещу заповед на кмета на район „Искър", община София, за освобождаване на общинско жилище.

При проверката се установи, че администрацията е действала в съответствие с действащите нормативни документи. Чрез посредничеството на омбудсмана кметът на район „Искър" предложи решение на жилищния проблем и се постигна съгласие между страните.

Права на децата

- Оплакване за оказван психически тормоз над дете от единия родител.

По препоръка на омбудсмана е изготвена нова социална оценка за детето и средата, в която живее. Детето е насочено към социални услуги за преодоляване на емоционалното отчуждаване, а на родителите са дадени предписания.

Отговорните органи не са допуснали нарушение.

- Оплакване относно упражнено физическо и сексуално насилие и бездействие на отдел „Закрила на детето" и РПУ.

При проверката не се установи извършване на насилие над детето. На майката е осигурена психологическа, педагогическа, социална и правна помощ относно отглеждането и възпитанието на децата ѝ. Детето е насочено да ползва услугите на център за социална рехабилитация и интеграция.

Констатира се бърза и професионална работа на отдел „Закрила на детето и РПУ.

Обществени услуги

■ Електроснабдяване:

- Оплаквания срещу начина на фактуриране от „Електроразпределение Пловдив" ЕАД на консумирана електроенергия.

При проверката на отчетните периоди, предмет на жалбите, се установи, че при действията на дружеството не е допуснато нарушение на правата на потребителите.

■ Телекомуникационни услуги:

- Оплакване за неправилно отчитане на проведени разговори в мрежата на БТК.

При проверката се установи, че правилно са отчетени дължимите суми за използваните телефонни услуги.

Основни права и свободи

- Оплакване срещу отказа на Комисията по член 17 от Закона за изпълнение на наказанията да внесе предложение пред Окръжен съд – Плевен за предсрочно условно освобождаване.

При проверката се установи, че след третото прекъсване на изпълнение на наказанието от общо 9 години през 1999 г. затворникът не се завръща в затвора и в продължение на 4 години, 4 месеца и 8 дни се укрива. През това време е извършил нови престъпни деяния и в момента е подсъдим по 3 наказателни дела от общ характер.

- Искане за съдействие за преместт-

ване от затвор – Ловеч в затвор – Варна.

При извършената проверка се констатира, че преместването не може да се реализира поради липсата на определените законови предпоставки съгласно Закона за изпълнение на наказанията.

- Оплакване срещу отказ за получаване на продължение на разрешителното за оръжие, издадено наказателно постановление и наложена глоба за притежание на оръжие без разрешително.

При проверката се установи, че в искането за продължаване на срока на разрешението за носене на късо огнестрелно оръжие има пропуск, който е възпрепятствал полицейските служители да извършат задължителната проверка на условията за съхранение на пистолета.

Полицейските служители са действали в пълно съответствие със Закона за контрол на взривните вещества, огнестрелните оръжия и боеприпасите.

- Искане за отмяна на решение на Общинския съвет на община Антон от 2006 г. за преименуване на улици.

При проверката се установи, че Общинският съвет на община Антон е действал в рамките на своите правомощия и не е допуснал нарушение.

Административно обслужване

- Оплакване срещу кмета на община Аксаково за непредоставена информация.

При направената проверка се установи, че кметът на общината е отговорил изчерпателно на запитването на гражданина.

- Оплакване срещу работата на данъчни служители от отдел „Местни данъци и такси" гр. Чирпан във връзка с изготвена данъчна оценка на жилище на гражданин, който счита, че размерът на данъка на жилището му не е изчислен правилно и е завишен.

При проверката се установи, че няма нарушение в работата на данъчните служители. Увеличената данъчна оценка през 2006 г. е в резултат на изменението на функционалния тип на гр. Чирпан и съобразно разпоредбите на Закона за местните данъци и такси.

- Отказ на Община Стара Загора да издаде на гражданин скица за притежаван недвижим имот.

При проверката се констатира, че отказът на общината е правилен и законосъобразен, тъй като имотът на жалбоподателя е отчужден още през 1978 г., за което той е обезщетен.

- Отказ на район „Възраждане" СО да издаде удостоверение за наследници на гражданин.

При проверката беше установено, че оплакването на жалбоподателя не е основателно. Той не е подал молба с искане за издаване на удостоверение. Освен това в информационните масиви на служба „Административно и информационно обслужване" липсват данни за родствена връзка на жалбоподателя като наследник. Районната служба по препоръка на омбудсмана консултира изчерпателно гражданина за предприемането на необходимите действия за решаване на проблема.

Обществен ред и сигурност

- Искане на съдействие за снемане на полицейска регистрация по реда на чл. 19 от Наредба № I-221 от 13.10.2003 г. за реда за извършване на полицейска регистрация във връзка с чл. 181а, ал. 2 от ЗМВР.

В единия случай проверката показа, че лицето въобще не е регистрирано по реда на цитираната наредба, а в другия случай – че не са налице формалните основания за снемане на регистрацията, посочени в наредбата.

- Оплакване от жители на кв. „Изток" в гр. Пазарджик по отношение на действията на служителите на МВР при провеждане на полицейската акция на 13.10.2006 г., при която им е нанесен побой. Случаят придоби широк обществен и медиен отзвук, а пострадалите поискаха от омбудсмана да бъде потърсена дисциплинарна и наказателна отговорност от служителите.

Предприетата проверка от омбудсмана показа, че действията на полицейските подразделения са в съответствие с регламентиращите документи на Министерството на вътрешните работи за опазване на обществения ред при масови безредици и в случая няма превишаване на права от страна на полицейските служители.

- Оплакване от гражданин, чийто задграничен паспорт е отнет „неправомерно" от органите на „Гранична полиция". Гражданинът счита, че са нарушени конституционните му права.

Проверката показа, че наложеното ограничение за напускане на Република България от Областна дирек-

ция „Полиция" е в съответствие със Закона за българските документи за самоличност (чл. 75, т. 5). Представляваното от жалбоподателя дружество с ограничена отговорност има публични задължения в размер на 30 000 лева, което е основание за налагане на такава мярка по чл. 182, ал. 2, т. 2 от Данъчно-осигурителния процесуален кодекс.

При извършване на проверката органите на МВР и Агенцията за държавни вземания оказаха пълно съдействие на екипа на омбудсмана.

В жалбата си гражданинът е изразил съмнението, че тази разпоредба противоречи на чл. 35, т. 1 от Конституцията на Република България, като се позовава на решение на петчленен състав на Върховния административен съд от 2002 г. Становището на омбудсмана е, че искането на жалбоподателя е неоснователно, а цитираното в жалбата решение на петчленен състав на Върховния административен съд от 2002 г. е взето на друго правно основание.

Граждански и политически права

- Оплакване на гражданин за отказ да бъде назначен на работа в Център за спешна медицинска помощ – Кърджали и проявена дискриминация.

При проверката се установи, че гражданинът не отговаря на изискванията за заемане на свободното работно място и не се констатира дискриминационно отношение.

- Оплакване от съдия-изпълнител, който не предприема необходимите действия по принудително събиране на сумите по изпълнителен лист, издаден по влязло в сила решение на Апелативен съд гр. Пловдив срещу „Горубсо Кърджали" АД.

Проверката на омбудсмана установи, че по движението на изпълнителното дело държавният съдия-изпълнител не е допуснал пропуски, като по делото са събрани суми, а действията на съдия-изпълнителя по привеждането в изпълнение на изпълнителен лист продължават до пълното удовлетворяване на взискателя.

Здравеопазване

- Отказ на администрацията на Женския затвор в гр. Сливен за предоставяне на възможност за лечение.

При направената проверка констатирахме, че многократно е било прекъсвано изтърпяването на наказанието по реда на чл. 425, т. 3 от НПК с цел постъпването на лишената от свобода в различни болници за лечение. След всяко прекъсване на изтърпяване на наказанието тя не се е завръщала в мястото на изтърпяване на наказанието и е била обявявана за общодържавно издирване и принудително довеждана в затвора.

През всичките години на изтърпяване на наказанието са полагани системни грижи за лечението ѝ.

- Прекъснато лечение на астма с Berotec-Aerosol, производство на Boehringer Ingelheim.

При проверката се установи, че срокът за регистрация на медикамента за употреба в страната е изтекъл и не е подновен от фирмата производител. В позитивния лекарствен списък са включени 36 лекарствени продукта за лечение на бронхиална астма, от които два медикамента от същата химико-терапевтична група селективни бета 2 адренорецепторини агонисти.

- Оплакване срещу отказан достъп до операция поради неплатени здравноосигурителни вноски и искане за съдействие за извършване на операцията.

При проверката се установи, че гражданинът е с непрекъснати здравноосигурителни права и няма пречка да бъде извършена операция при условията на действащия Национален рамков договор.

- Оплакване срещу отказ за втора за 2006 г. физикална терапия и рехабилитация в МБАЛ „Русе" гр. Русе на гражданин със 100% намалена работоспособност.

При проверката се установи, че за 2006 г. по клинична пътека № 249 - Приложение № 17 от НРД-2006, НЗОК заплаща на лечебното заведение само за еднократно лечение на един и същи пациент в рамките на една календарна година.

За 2007 г. Националната здравноосигурителна каса прие промени в нормативната уредба. Така болни с хронично прогресираща миелополирадикулоневропатия с прогредиентен ход и демиелинизиращ характер подлежат на рехабилитация по клинична пътека № 241 – „Физикална терапия при болести на периферната нервна система", в която са включени и „увреждане на нервните коренчета и плексуси". Допускат се общо до три хоспитализации годишно след документирано доказано начало на влошаване на със-

тоянието. В цената на клиничната пътека са включени и два консултативни амбулаторни прегледа до един месец след хоспитализацията.

Образование

- Оплакване срещу Националната агенция за професионално образование и обучение за отнета лицензия за извършване на професионално обучение с придобиване на степен за професионална квалификация.

При проверката на омбудсмана се установи, че Националната агенция за професионално образование и обучение е отнела лицензията поради допуснати нарушения на Закона за професионалното образование и обучение и Наредба № 4 за документите за системата на народната просвета и неспазени условия на издадената лицензия.

СЛУЧАИ, КОИТО НЕ СА РАЗГЛЕЖДАНИ ПОРАДИ ЛИПСА НА ЗАКОНОВО ОСНОВАНИЕ

Пример за такива случаи са:

■ Искане за преразглеждане или отмяна на влезли в сила съдебни решения:

- Съдействие за освобождаване от затвора поради изтекло наказание лишаване от свобода.

При проверката се установи, че законосъобразно са приведени в изпълнение наложените наказания лишаване от свобода на основание чл. 68, ал. 1 от Наказателния кодекс.

- Искане за преразглеждане на влязло в сила решение на Благоевградския окръжен съд, с което е наложено наказание десет години лишаване от свобода.

- Оплакване срещу отказ на областния управител на Софийска област да възстанови имот по реда на чл. 6, ал. 1 от Закона за обезщетяване на собственици на одържавени имоти.

В хода на проверката се установи, че има влязло в сила решение на Върховния административен съд, с което жалбата на гражданина е отхвърлена като неоснователна.

- Искане за отмяна на влязло в сила решение на Поморийски районен съд за нанесена телесна повреда.

Гражданинът е информиран какви са възможностите за извънредните способи за възобновяване на съдебното производство съгласно Наказателнопроцесуалния кодекс.

- Отказ на РУСО – гр. Плевен да възобнови изплащането на лична пенсия за инвалидност поради общо заболяване.

По спора има решение на Върховния административен съд, което оставя в сила разпореждането на РУСО – гр. Плевен за отказ за възобновяване на изплащането на лична пенсия за инвалидност поради общо заболяване.

■ Произнасяне по проблеми, които са предмет на съдебен спор:

- Искане за изплащане на обезщетение за претърпяна трудова злополука през 1997 г., в резултат на която с решение на ТЕЛК е определена 92,4% намалена работоспособност.

Спорът с работодателя е разгледан на две съдебни инстанции по искане на жалбоподателя от 2003 г. Гражданинът оспорва решението на Варненския окръжен съд пред Върховния касационен съд, който все още не се е произнесъл.

■ Гражданскоправни спорове:

- Спор между съсобственици за наследствен имот.

По този спор има влязло в сила решение на Въховния касационен съд.

- Искане за възстановяване на сума, дадена на друго лице по сключен договор между тях.

По случая е образувано и следствено дело.

В редица жалби гражданите се оплакват по въпроси от частноправен характер като например: проблеми, свързани с етажната собственост, спорове между наследници или съсобственици и др.

■ Намеса в работата на прокуратурата и следствените органи:

- Искане за отмяна на постановление на Върховна касационна прокуратура за отказ за образуване на наказателно преследване по чл. 210 от НК.

Спорът е от частноправен характер, произтичащ от договор за продажба.

■ Искане омбудсманът да ги представлява в съдебен процес:

- Искане омбудсманът да ги представлява пред съда по спорове за недвижими имоти, възстановяване на собствеността върху земеделски земи, трудови правоотношения и др.

■ Въпроси в компетенциите на Народното събрание:

- Искане за промяна на Закона за наследството.

- Искане за промяна на Закона за патентите и регистрацията на полезните модели по отношение на размера на възнаграждението за изобретателите.

■ Искане за произнасяне по действия, извършени преди повече от 2 години:

- Настояване за проверка на нарушени трудови права – полаган извънреден труд през 1979 г.

■ Липса на конкретно искане:

- Това са жалби, в които гражданите споделят за трудностите, които преживяват и разочарованието, че никой досега не им е помогнал, но не става ясно каква точно помощ очакват и коя е институцията, от която се оплакват.

СЛУЧАИ НА КОНСТАТИРАНИ НАРУШЕНИ ПРАВА И ПРОЯВИ НА ЛОША АДМИНИСТРАЦИЯ, В КОИТО ОРГАНИТЕ НЕ СА СЕ СЪОБРАЗИЛИ С ПРЕПОРЪКИТЕ НА ОМБУДСМАНА

В някои случаи, въпреки доказаните нарушени права при проверките на омбудсмана, администрациите не са се съобразили с препоръките му. Без това да е обща оценка за тяхната работа, омбудсманът смята категорично, че в тези случаи има проява на лоша администрация.

Такива примери са:

Министерство на околната среда и водите и Министерство на земеделието и горите

- След направената проверка по повод на протичащата процедура по определяне на защитени зони на Европейската екологична мрежа "Натура 2000" омбудсманът на Република България оцени като проява на лоша администрация:

Необоснованото забавяне на подготовката за определяне на защитените зони на Европейската екологична мрежа "Натура 2000", продължило вече няколко години, преди всичко от страна на предишното ръководство на Министерството на околната среда и водите, а и от настоящото;

Необезпечаването от Министерството на околната среда и водите и Министерството на земеделието и горите провеждането на национална и регионални обществени кампании за разясняване на предназначението и целите на защитените зони в нарушение на Закона за биологичното разнообразие.

След изразената Позиция омбудсманът продължи да следи обществения дебат и поведението на министерствата относно проблемите, свързани с изграждането на Европейската екологична мрежа "Натура 2000" и отчете, че дадените препоръки са изпълнени частично. Няколкото проведени разяснителни срещи за "Натура 2000", организирани от Министерството на околната среда и водите, за съжаление не можаха да компенсират загубеното ценно време за формирането на съзнание за съпричастност и принадлежност към екологичната мрежа.

В Становище на омбудсмана отново бяха отправени критики към заинтересованите министерства и дадени нови препоръки. Внесени бяха и предложения за изменение и допълнение на Закона за биологичното разнообразие.

Омбудсманът продължава да наблюдава работата на министерствата, но за съжаление отчитаме, че разяснителната кампания, която е особено нужна в районите, чието включване в екологичната мрежа ще се разглежда повторно, отново не се извършва така, както изисква законодателството.

Министерство на здравеопазването:

- Органи на медицинската експертиза на работоспособността:

Оплакванията срещу работата на органите на медицинската експертиза на работоспособността представляват 28% от всички жалби в сферата на здравеопазването.

Във всичките случаи, в които гражданите се оплакват от бавната процедура на произнасяне на органите на медицинската експертиза на работоспособността, констатирахме, че те имат основание.

Според действащата нормативна уредба срокът за произнасяне на ТЕЛК и НЕЛК е тримесечен от датата на постъпването на искане за освидетелстване.

В същото време действителните срокове на произнасяне на ТЕЛК и НЕЛК са прекалено дълги – до три години от подаване на документите.

По този начин се нарушават правата на гражданите.

Въпреки уверенията и поетия ангажимент още през м. август 2006 г., че „за нормализиране на работата на органите на медицинската екс-

пертиза на работоспособността предстоят в момента промени в нормативната уредба", все още не са направени реални стъпки, не са настъпили промени в работата на ТЕЛК и НЕЛК и гражданите продължават да изпращат жалби до омбудсмана.

Областна администрация – Монтана

- Отказ на областната администрация без правно основание да предаде депозитарна разписка на един от наследниците.

Гражданин многократно е отправял молби до областната администрация - Монтана да бъде предадена депозитарна разписка на един от наследниците поради невъзможност всички заедно да я получат.

Отказите са незаконосъобразни, защото не съществува нормативна пречка депозитарната разписка да бъде предадена на един от наследниците.

Едва по настояване на омбудсмана депозитарната разписка е предадена.

Областна администрация – София

- Отказ на областния управител на област София да се произнесе по молби на граждани от 2005 г. за правото им на обезщетение по чл. 2 от Закона за политическа и гражданска реабилитация на репресирани лица.

В продължение на една година областният управител не е отговорил на молбите на гражданите.

Това води да нарушаване на правата на гражданите на добро административно обслужване, неизплащане на обезщетение по чл. 2 от Закона за политическа и гражданска реабилитация на репресирани лица и загуба на доверието в държавните институции.

Трябва да отбележим, че такива жалби постъпват и през 2007 г.

С цялото ни разбиране за сложността на процеса на доказване на репресия, смятаме, че нормативно предвиденият срок за произнасяне – три месеца, е достатъчен.

- Бездействие на областния управител на област София по молба на граждани за възстановяване на собственост на имот на територията на район „Изгрев", Столична община.

Областният управител на София е отказал възстановяване на собственост върху недвижим имот на жалбоподателите, които са обжалвали този отказ пред Софийски градски съд, чрез молба, подадена до органа, който е постановил отказа. До момента няма насрочено дело в съда, а от събраните данни остава съмнение, че областният управител е пропуснал да изпрати тази молба до съда, с което е възпрепятствал защитата на правата и законните интереси на жалбоподателите.

Усилията на омбудсмана в посока изясняване на случая от м. септември 2006 г. са без резултат.

Община Хасково

- Отказ на кмета на община Хасково да изплати обезщетение за оставане без работа, но не повече от шест месеца (чл. 225 от КТ) и адвокатски възнаграждения ведно с дължимата лихва по изпълнителни листове. От 2005 г. гражданите многократно са отправяли молби до кмета на община Хасково за изплащане на дължимите суми, на които не са получили отговор.

След отправената препоръка да се предприемат действия за удовлетворяване на молбите на жалбоподателите кметът на община Хасково отговори, че става въпрос за пропуск да се предвидят необходимите средства в бюджета на общината.

Специално подчертаваме, че с тези действия грубо се нарушават правата на гражданите и се нанасят допълнителни щети на общинския бюджет с начисляване на допълнителни лихви без основание.

Оценяваме поведението на кмета на община Хасково като незачитане на правовия ред в Република България.

Столична община

- Отказ на общинската администрация да изпълни указание на Софийски градски съд да изпрати заверено копие на заповед и административната преписка, необходими за даване на ход на дело по иск на гражданин.

Софийски градски съд шест пъти дава указание на кмета на София да изпрати на съда заверено копие на заповед на кмета и на административната преписка, образувана по повод нейното издаване. Два пъти съдът е наложил глоба.

Кметът не е отговорил на молбата на гражданина за предоставяне на ис-

каните документи от 2005 г. и не е изпълнил указанието на съда.

Едва след намесата на омбудсмана на Република България исканите документи са изпратени на съда.

Община Рила

- Отказ на кмета на община Рила да изпълни съдебни решения.

При проверката по спор между кмета на община Рила и гражданин за правото за закупуване на парцел, общинска собственост, се установи, че има влезли в сила съдебни решения. Общинският съвет на община Рила взема на два пъти решение парцелът да бъде продаден на гражданина, воден от повелителната разпоредба на чл. 220 от ГПК.

За неизпълнение на съдебно решение на ВАС на кмета е наложено административно наказание – глоба.

Независимо че съгласно чл. 220 от Гражданскопроцесуалния кодекс влязлото в сила решение е задължително за страните и техните наследници и правоприемници, за съда, който го е издал, и за всички други съдилища и учреждения в Републиката, кметът на община Рила продължава да не изпълнява съдебните решения.

Оценяваме поведението на кмета на община Рила като недопустимо.

Омбудсманът изразява убеждение, че в тези администрации съществува капацитет и воля за преодоляване на допуснатите нарушения и правата на гражданите ще бъдат възстановени. В същото време ясно заявява, че при системни нарушения и отказ да се съобразяват с препоръките му ще има достатъчно основание да определи цялостното обслужване на гражданите от тези структури като лоша администрация.

Омбудсманът сочи тези прояви на лоша администрация, за да каже, че те са недопустими, тъй като на първо място в цялата дейност на администрацията стоят правата на отделния човек.

ОБСТОЯТЕЛСТВА И ТЕНДЕНЦИИ, КОИТО ПРЕДИЗВИКВАТ ТРЕВОГА

Независимо от постигнатите резултати през 2006 г., положените усилия за преодоляване на забавянето при разглеждане на отделни индивидуални жалби, установяването на конструктивни отношения с административни органи, критичният прочит на работата през изтеклата година позволява да се открояят някои обстоятелства и тенденции, които органите на властта трябва да имат предвид:

- Има държавни и общински администрации, които възприемат омбудсмана като държавен орган за жалби и сигнали на граждани, а не като институция за граждански контрол по спазването на правата и свободите, не предоставят в определените в Закона за омбудсмана срокове информацията, свързана с проверките, или я предоставят едва след изрично напомняне и настояване.
- В някои случаи при работа по жалби се налага да се полагат големи усилия, за да се преодолее неангажираността на административни органи и лица, на които е възложено да предоставят обществени услуги за възстановяване на нарушени права на граждани. Нашият укор към администрацията е за недостатъчна чувствителност към проблемите на хората, прояви на бездушие, липса на отговори в разумен срок, нерешаването на проблеми особено по градоустройствени въпроси в продължение на години.
- Възприемаме такова поведение не само като отговорност на държавни и общински органи и лица, на които е възложено да предоставят обществени услуги, да се променят и преодоляват собствените си недостатъци, но и като неизпълнено задължение на институцията на омбудсмана да ги информира; да упражнява натиск да се преодолее тяхното неразбиране; да изисква приемане на вътрешни правила за работа по проверките, препоръките и предложенията на омбудсмана; да се огласяват примери на лоша администрация; да внушава, че добрата администрация се ръководи не само от законите, а и от етичните норми за добро поведение, които също поставят правата на човека над всичко.
- Етичните норми на поведение, разглеждани като един от основните елементи на доброто управление, трябва да се разбират не само като благосклонност и любезност към отделния гражданин. Само ако институциите се съо-

бразяват и с тях, тогава ще бъде успешен процесът на възстановяване на разколебаното обществено доверие към администрацията и управлението.

- С добра комуникация в много от случаите административните органи биха могли да поправят нарушените права, ако употребят усилие и воля за посредничество. И то още в ранния етап на недоразумение с отделните граждани. Прочее методът на посредничеството иска непрекъснато общуване или с други думи – добронамерена комуникация между администрация и гражданин.

Както вече се каза, с всички свои отговорности омбудсманът се ангажира в дейността по изпълнение на държавната антикорупционна стратегия. Без да е подчинен на правителството, омбудсманът се включи със свое самостоятелно участие в приетата от Министерския съвет Програма за изпълнение на стратегията за прозрачно управление и за превенция и противодействие на корупцията за 2006 г. Омбудсманът се ангажира с:

А. разработване на Закон за лобирането;

Б. въвеждане на вътрешноадминистративни процедури във всички органи на изпълнителната власт и местните органи на самоуправление за оказване на съдействие при проверките на омбудсмана и съобразяване с препоръките му;

В. създаване на механизми за взаимодействие на националния омбудсман с местните обществени посредници в областта на превенцията и противодействието на корупцията.

Омбудсманът стана водеща институция при изготвянето на Закона за публичност на лобистката дейност като необходима регламентация на действия с потенциални корупционни нагласи.

Създаде се междуведомствена работна група с участието на представители на изпълнителната и законодателната власт и на Висшия съдебен съвет, координирана от институцията на омбудсмана. В нея бяха включени и представители на граждански организации, работещи в антикорупционната сфера, като например „Прозрачност без граници", Сдружение „Журналисти срещу корупцията", Асоциация „Аксес" и др. Тази работна група изготви проект на Закон за публичност на лобистката дейност, който беше представен в срок от омбудсмана на Комисията по превенция и противодействие на корупцията към Министерския съвет, на Комисията по въпросите на борбата с корупцията при 40-ото Народното събрание и Комисията за борба с корупцията към Висшия съдебен съвет.

Трябва да се напомни, че при възлагането на тази задача имаше елементи на спешност. Работи се изключително интензивно, проектът бе единодушно одобрен от органите и институциите, ангажирани с подготовката на членството на България в Европейския съюз.

РАЗДЕЛ 5
ОМБУДСМАНЪТ В БОРБАТА С КОРУПЦИЯТА

Следва да се подчертае, че законопроектът се съгласува и с компетентни експерти от Европейската комисия и получи положителни оценки.

Омбудсманът препоръча на държавните и общински органи да приемат вътрешноадминистративни правила за съдействие при неговите проверки с оглед на по-ефективния граждански контрол върху администрацията. Тези правила следва да съдържат и воля за изпълнение на препоръките на омбудсмана.

На 4 юли 2006 г. омбудсманът внесе в Комисията за превенция и противодействие на корупцията при Министерския съвет Препоръки до държавните и общинските органи и техните администрации за изработване на вътрешноадминистративни правила за работа при проверки на омбудсмана *(Приложение 4 към този доклад)*.

Този акт съдържа конкретни предложения за правила и процедури за осигуряване на достъп до информация и за своевременна реакция от страна на институциите на проверки, предприети от омбудсмана, както и за съобразяване с препоръките, направени от него. Тези препоръки са изпратени на инспекторатите на министерствата и агенциите, както и на областните управители, и впечатленията са, че, макар и недопустимо бавно, вече се въвеждат с вътрешен акт от съответните институции. Процесът трябва да се ускори, контролът следва да обхване и общините, които също са задължени да приемат такива свои правила. По този начин ще се отговори по-добре на препоръките на Джефри ван Орден да се повишава ролята на омбудсмана в България. Това значи всички централни и местни органи и техните администрации да улесняват действията на омбудсмана, за да се подобрява тяхната собствена работа.

Освен това омбудсманът предложи конкретни текстове, които залегна-

ха в Наредбата за общите правила за организацията на административното обслужване, приета от Министерството на държавната администрация и административната реформа от 26 септември 2006 г., и в правителствената Инструкция за взаимодействие между инспекторатите на държавните ведомства. Те ще позволят на институцията на омбудсмана по-ефикасно да осъществява своите проверки, особено при случаи на корупция.

Взаимодействието на омбудсмана на местно ниво е необходимо условие за по-ефикасна защита на правата на гражданите.

По инициатива на омбудсмана през 2006 г. се състояха шест срещи в центровете на районите за планиране (Пазарджик, Благоевград, Враца, Плевен, Бургас и Варна) с представители на местните власти, областните управители, с местните обществени посредници и неправителствения сектор. Срещите и наблюденията показват, че немалка част от местните органи на властта не осъзнават достатъчно пълно функцията на омбудсмана и на местните обществени посредници в защита на човешките права. Констатира се, че местните посредници не навсякъде са независими от общините и кметовете. Проверките за лоша администрация там са лишени от гражданска смелост. Вместо заслужен укор срещу общинските администрации, немалка част от местните обществени посредници не могат да се освободят от чувството на приятелско подчинение спрямо тях.

Ето защо националният омбудсман има ясна собствена регионална стратегия, в която взаимодействието с местните органи на властта и с местните посредници се поставя на принципна база – безкомпромисно ликвидиране на случаите на погазване на човешките права и строги препоръчителни мерки за преодоляването на практиките на лоша администрация, което, разбира се, включва и преследването на корупционни предоставки и условия.

Взаимодействието с местните обществени посредници е приоритет в дейността на националния омбудсман. Те не са в неговата административна система, но издигането на ролята и авторитета на институцията на местно ниво включва развити връзки и непосредствено взаимодействие с общинските посредници. Стремежът е към съчетаване на усилията за постигане на общата цел – защита на правата на гражданите, предотвратяване и противодействие на корупцията.

През м. октомври 2006 г. в гр. Пазарджик се проведе събрание за учредяване на Асоциация на местните обществени посредници по тяхна собствена инициатива. Намерението е да се засили взаимодействието с националния омбудсман.

Това взаимодействие между националния омбудсман и местните об-

ществени посредници ще изостри гражданския контрол върху работата на местните администрации и непременно ще доведе до силно намаляване на корупционните предпоставки, които не са рядък случай в практиката на местната власт. В духа на изложеното по-горе очакването е, че съдействието на националния омбудсман ще насърчи волята на местните посредници да отговарят своевременно, честно и смело на въпросите в жалбите на хората. Така ще се увеличи и куражът на гражданите да поставят открито своите недоволства от дейността на администрациите, както и от лицата, предоставящи обществени услуги.

Още четири теми следва да бъдат подчертани от гледна точка на участието на омбудсмана в антикорупционната политика на държавата.

1. На 27 юли 2006 г омбудсманът организира в София международна конференция с участието на омбудсмани от Холандия, Македония, Швеция, Словения и др. и на широк кръг представители на български държавни институции и на местните власти – главния прокурор, министъра на държавната администрация и административната реформа, заместник-министри на правосъдието, народни представители, съдии, кметове и местни обществени посредници. Постигна се целта на тази конференция да се очертаят зоните на взаимодействие на омбудсмана с изпълнителната, законодателната и съдебната власт.

Специално внимание беше отделено на участието на омбудсмана в общите усилия на държавата за превенция и противодействие на корупцията във всички етажи на властта.

Разискван бе големият въпрос за ролята на контрола на омбудсмана върху съдебната администрация, на която в най-голяма степен се дължи недоволството на гражданите от неизпълнението на процесуални срокове, отлагания на дела, недопустимо забавяне на съдебните актове. Разбира се, омбудсманът не се намесва в суверенното право на съда да решава делата по своето вътрешно убеждение, но неговият контрол ще допринася за успеха на крайно необходимата реформа на съдебната власт.

2. В Позицията на омбудсмана относно някои промени в регламентацията на топлофикационните услуги (отвестена на 10.08.2006 г.) се съдържа принципното становище за премахване на законово закрепеното привилегировано положение на топлофикационните дружества да се снабдяват с изпълнителни листове само въз основа на извлечения от собственото им счетоводство. Това създава неравнопоставеност между стопанските субекти – юридически лица, което е в разрез с основни конституционни принципи и е в ущърб на гражданите като потребители. Такава привилегия е реална предпоставка за измами и поражда съмнения за корупционни действия. В тази връзка омбудсманът сезира Конституционния съд за обявяването на противоконституционността на текстове от Закона за енергетиката, създаващи такова привилегировано положение на топлофикационните дружества.

3. В становището си, изразено на пресконференция на 3 август 2006 г. във връзка с приемането на Общия устройствен план на Столичната община, омбудсманът изрази общата тревога на гражданите от узаконяването на досегашното стихийно застрояване в столицата, непрекъснатите изменения на съществуващия план, промяна на предназначението на площите, както и съмненията за корупция във връзка с това. Корупционните съмнения се засилват от непрозрачността на процедурите на общинските власти и от продължаващото унищожаване на зелени площи в София. По този начин се засяга основното право на гражданите на здравословна и благоприятна околна среда.

Още веднъж е добре да се изтъкне, че тези идеи, формулирани като законодателни предложения, бяха внесени от омбудсмана при обсъждането на законопроекта за приемането на Общия устройствен план на Столична община на второ четене. Пак трябва да се поздрави разбирането на народните представители в парламентарната комисия и в пленарната зала, което даде възможност предложенията, които всъщност произтичат от гражданите, да бъдат разгледани обстойно и включени в окончателния текст на закона, който беше приет.

4. Антикорупционен привкус има и Становището по повод проверка на омбудсмана на сигнал от Съюза за стопанска инициатива. Омбудсманът обърна внимание върху необходимостта в случаи на предоставяне на концесии и желание

част от дейностите да бъдат изпълнени чрез подизпълнители договорите с външни експерти и специалисти да се сключват след провеждане на процедури по обществени поръчки при спазване изискванията на Закона за обществените поръчки (вкл. и ограниченията на чл. 4 и чл. 12, ал. 1, ЗОП) от всички разпоредители с бюджетни средства (министерства, агенции, общини). В противен случай се създават основателни подозрения за корупция.

ОБСТОЯТЕЛСТВА И ТЕНДЕНЦИИ, КОИТО ПРЕДИЗВИКВАТ ТРЕВОГА

- Нетърпимостта към корупцията не е превърната във вътрешно убеждение в обществото и не е въведена като общоприета обществена норма;
- Забавянето на повсеместното въвеждане на вътрешноадминистративни правила за работа при проверки на омбудсмана особено на общинско равнище възпрепятства необходимостта да се повишава ангажираността и чуваемостта на администрацията към грижите и проблемите на гражданите;
- Не са достатъчно развити връзките и ефикасното взаимодействие между омбудсмана, органите на местно самоуправление и местните обществени посредници. Във връзка с това не се прави достатъчно за укрепването на доверието на хората към действията на местните органи на властта. Методическото ръководство на националния омбудсман по отношение на дейността на местните обществени посредници все още не е превърнато в система, която да гарантира единство на практиките за преодоляване на нарушените граждански права и за превръщането на гражданските застъпници в ударен фактор в борбата за зачитането на правата на човека еднакво на цялата територия на страната. Гражданският контрол върху администрацията на местно ниво включва развити връзки и ефикасно взаимодействие между омбудсмана, местната власт и местните обществени посредници (В това отношение вж. Раздел VI).

Децентрализацията като процес на прехвърляне на правомощия и ресурси за тяхното упражняване от по-високо към по-ниски равнища на публичното управление доближава властта до хората за разлика от централизацията, която я отдалечава. Именно в тази посока е изведен и един от водещите принципи на децентрализацията – субсидиарността. Разпределението на правомощията между нивата – централно, регионално и местно, е предизвикателство, свързано с промяна на стила на държавната намеса и начина, по който се подкрепят инициативите, и следва да води до насърчаване на дейностите и услугите на държавната администрация да се извършват по-близо до гражданите. Колкото по-висока е степента на децентрализация, толкова е по-голям кръгът от хората, които вземат решения и контролират тяхното изпълнение, и толкова по-близо са те до хората. Въпреки приетата от правителството Стратегия за децентрализацията 2006–2015 г., все още много от общините на са подготвени за прилагане на всичките й принципи. От друга страна областните управители все още се възприемат само като представители на централната изпълнителна власт, без да имат достатъчно ясен и силен ангажимент към проблемите на гражданите на местно ниво.

В това отношение омбудсманът осъществява наблюдение и контрол над изпълнението на Стратегията за децентрализацията 2006–2015 г. от гледна точка на необходимостта от утвърждаване на принципите на доброто управление и добрата администрация на местно ниво, свързани с предоставяне на по-ефективни и ефикасни обществени услуги, съответстващи на потребностите и възможностите на гражданите.

Омбудсманът смята за изключително необходимо наличието на:

- партньорство и диалог с гражданите и бизнеса при определянето на политиката на местните власти, както и в процеса на нейното реализиране;
- ефикасен граждански контрол върху местните институции и лицата, предоставящи обществени услуги.

В тази връзка взаимодействието на институцията на омбудсмана с органите на местното самоуправление е

РАЗДЕЛ 6
ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯТА И ВЗАИМОДЕЙСТВИЕТО НА НАЦИОНАЛНИЯ ОМБУДСМАН С ОРГАНИТЕ НА МЕСТНОТО САМОУПРАВЛЕНИЕ

Важен приоритет, с оглед на факта, че те са призвани да бъдат по-близо до гражданите и техните всекидневни грижи. Буди недоволство фактът, че много от кметовете на общини и населени места избягват такива форми на непосредствено общуване с гражданите и търсене на тяхното мнение, като например организирането на

Регионална среща с общинските власти и поделенията на държавната администрация в Бургас и областта организира националният омбудсман Гиньо Ганев

общи събрания за обсъждане на наболели проблеми от местен характер.

Освен това голяма част от жалбите на хората до омбудсмана са свързани с техни спорове с общински структури или с проблеми, чието решение зависи от местните власти.

В тази връзка се правят крачки към установяване на механизъм за единодействие с общините, както директно, така и посредством Националното сдружение на общините в Република България, с Министерство на регионалното развитие и благоустройство и с областните управители.

Обезпокоително е стихийното избиране на местни обществени посредници и т.нар. „специализирани посредници" (омбудсмани) без ясна обща визия за същността и призванието на един естествен медиатор между общината, министерствата, други ведомства, висшите учебни заведения от една страна и гражданите от друга страна. Това рискува да бламира самата идея и ролята на омбудсмана като независима обществена институция – застъпник за правата на хората.

Взаимодействието с местните обществени посредници и т.нар. „специализирани посредници" е приоритет в дейността на националния омбудсман. Както бе подчертано вече, те не са в неговата административна система, но издигането на ролята и авторитета на институцията на местно ниво и в специфични институционални сфери включва развити връзки и непосредствено взаимодействие с общинските и специализираните посредници. Стремежът е към съчетаване на усилията за постигане на общата цел – защита на правата на гражданите.

Това взаимодействие на омбудсмана с местните и специализирани обществени посредници ще изостри гражданския контрол върху работата на местната власт. Съдействието на омбудсмана ще насърчи волята на местните посредници да отговарят своевременно, честно и смело на въпросите в жалбите на хората. Така ще се увеличи и куражът на гражданите да поставят открито своите недоволства от дейността на администрациите, както и от лицата, предоставящи обществени услуги.

ПРАКТИЧЕСКИ ФОРМИ НА ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ

Чл. 15 от Правилника за организацията и дейността на омбудсмана предвижда, че „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."

В изпълнение на мерките от Комуникационната стратегия за членство на България в Европейския съюз до края на 2007 г. ще се състоят регионални срещи в областните центрове с представители на местните власти от

областта, с местните обществени посредници и неправителствения сектор, на които ще се положат основите за създаването на Регионалните съвети за взаимодействие, предвидени в чл. 15 от Правилника за организацията и дейността на омбудсмана.

Съвместно с Националното сдружение на общините в Република България ще се организира национална среща, на която да се обсъдят конкретни идеи за взаимодействие, въвеждането на Препоръките на омбудсмана във вътрешноадминистративни правила на общините за работа при проверки на омбудсмана и ще се подпише Протокол за взаимодействие (сътрудничество).

От особено значение за ефективното взаимодействие е създаването на информационна система, базирана в интернет страницата на омбудсмана, обхващаща националния омбудсман, местните и специализирани обществени посредници, която ще позволи обмен на практика и консултации в ежедневната работа за защитата на правата на гражданите. Системата ще позволява включването на новосъздадени местни и специализирани обществени посредници и ще осигурява методическа помощ и добри практики при утвърждаването им.

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 уредба, 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 взаимодействие между националния омбудсман и местните обществени посредници. Чл. 5, ал. 2 от Правилника за организацията и дейността на омбудсмана предвижда, че омбудсманът взаимодейства с местните обществени посредници и други сродни институции в България и им оказва методическа помощ. Не са разписани обаче никакви конкретни принципни параметри на такова взаимодействие;
- Няма правна норма, която да оправомощава националния омбудсман да възлага определени случаи на местните обществени посредници;
- Финансовата, а оттам и фактическа зависимост на местните обществени посредници е реален проблем. 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.
- Всеки общински съвет приема подробен правилник за организацията и дейността на обществения 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.
- Не съществува никаква законова база и рамка за установяването и функционирането на т. нар. „специализирани обществени посредници" (по въпросите на децата, във ВУЗ и т.н.).

Необходимо е да се обсъди усъвършенстването на нормативната база, регламентираща дейността на омбудсмана и местните обществени посредници, с цел по-ефективна защита на правата на гражданите от прояви на лоша администрация в следните насоки:

- Да се премахне финансовата, а оттам и фактическа зависимост на местните обществени посредници от общинските власти. Един от възможните подходи е разходите във връзка с дейността на местния обществен посредник да се осигуряват като отделно целево перо в бюджета на общините (подобно на уредбата на читалищата). Чрез съответни изменения и допълнения на Закона за местното самоуправление и местната администрация и Закона за устройството на държавния бюджет би могло да се гарантира поне в известна степен 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 националния омбудсман да може да възлага на местните обществени посредници извършването на проверки и предприемането на мерки по разглеждани от него случаи;
- Да се изработят Правила за взаимодействие на националния омбудсман с местните и специализирани обществени посредници, които след обсъждане да бъдат утвърдени с акт на омбудсмана;
- Що се отнася до специализираните посредници, необходимостта от законова регламентация на техните функции е под въпрос, имайки предвид универсалния, конституционно и законово установен характер и компетентност на националния омбудсман.

Взаимодействието между омбудсмана и местната власт, местните и специализирани обществени посредници е необходимо за:

- утвърждаване на застъпническата и посредническата функция на институцията от типа на омбудсмана като ефикасен извънсъдебен способ за разрешаване на конфликти и спорове между гражданите и администрацията;
- въздействие и промяна на съществуващи методи, практики и нагласи в дейността на държавните и общински органи, които не съответстват на принципите, нормите и добрите практики на Европейския съюз за ефективно и прозрачно функциониране на администрацията;
- предотвратяване и ограничаване на нарушенията на правата и свободите на гражданите от страна на държавни и общински органи и техните администрации;
- прозрачността в работата на институциите на централно и местно ниво и превенция на корупцията.

Българският омбудсман съзнава, че едно от важните направления в дейността на институцията, което трябва да се развива и занапред, е осъществяването на действен, компетентен и независим контрол за спазване на международните правозащитни стандарти и българското законодателство в пенитенциарната система.

Омбудсманът смята, че е негов дълг да защитава правата и свободите на гражданите, които изтърпяват наказание в пенитенциарните заведения (затвори, затворнически общежития и поправителни домове), както и на задържаните в местата за задържане под стража.

Това е едно от обществено значимите и чувствителни направления в дейността на омбудсмана и е изведено като приоритет през втората година от функционирането на институцията.

С подписания през февруари 2006 г. от министъра на правосъдието Георги Петканов и омбудсмана Гиньо Ганев Протокол за взаимодействие на националния омбудсман и упълномощени негови представители се предоставиха редица конкретни възможности и механизми за контрол, които не са предвидени пряко, а в някои отношения дори надхвърлят уредбата в Закона за изпълнение на наказанията, като например:

- право на омбудсмана да разговаря по всяко време с осъдени или задържани под стража, в отсъствие на други лица;
- жалбите и сигналите на лишените от свобода, подадени до омбудсмана в запечатани пликове, да не подлежат на проверка от администрацията;
- организиране на инспекции и приеми на омбудсманската институция в пенитенциарните заведения;
- разпространяване на изданията на омбудсмана в местата за лишаване от свобода.

За изпълнение на предвиденото в Протокола за взаимодействие омбудсманът работи по конкретна програма. Нейните основни направления са:

- **Постоянен мониторинг** на действащата нормативна уредба и съответствието ѝ с международните стандарти при третирането на лишените от свобода и задържаните под стража.

РАЗДЕЛ 7
ПРАВА НА ЧОВЕКА В МЕСТАТА ЗА ЛИШАВАНЕ ОТ СВОБОДА И СЛЕДСТВЕНИТЕ АРЕСТИ

■ **Разширяване на гражданския контрол** върху спазването на Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи, международни и национални правни документи с гражданския контрол, осъществяван от институцията на омбудсмана на Република България.

Проверката на националния омбудсман в местата за лишаване от свобода – Пазарджик, Включваше пълно наблюдение върху дневния режим

Европейската конвенция за предотвратяване на изтезанията и нечовешкото или унизителното отнасяне или наказание и Закона за изпълнение на наказанията.

Усилията в това направление може би могат да доведат до постепенно, но не бавно заменяне на надзора на прокуратурата върху спазването и изпълнението на посочените по-горе

■ **Организиране на посещения и временни приемни** в пенитенциарните заведения и арестите по график, определен в оперативна програма, утвърдена от омбудсмана.

Изработена е методология за реализиране на независим външен контрол върху пенитенциарната система. Тя е съобразена с вътрешните и международните актове и стандарти в областта на мониторинга върху пенитенциарната система – Стандартите на Европейския комитет за предотвратяване на изтезанията, нечовешкото или унизително отнасяне или наказание; Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи; Европейската конвенция за предотвратяване на изтезанията и нечовешкото или унизителното отнасяне или наказание; Закона за изпълнение на наказанията; Методологията за мониторинг на местата за лишаване от свобода, препоръчвана от Асоциацията за предотвратяване на изтезанията.

Планираните и вече осъществявани инспекции имат за предмет наблюдението и контрола на:

- унизително, жестоко или нечовешко отнасяне към лишените от свобода, както и между тях самите;
- мерки за закрила;
- материални условия;
- медицинско обслужване.

Програма на посещенията, която има дълготраен характер

Програмата на посещенията включва инспекции в затвора в Пазарджик, централен затвор в София, затвора в Стара Загора, поправителен дом за малолетни в гр. Бойчиновци и женския затвор в Сливен.

Предварителни резултати от извършените инспекции в затворите в Пазарджик и София

Инспекциите на омбудсмана в затворите в Пазарджик и София показаха добро взаимодействие между инспектиращия екип и администрацията на затворите.

Представителите на омбудсмана получиха пълно съдействие и достъп до всички обекти, предмет на проверките, както и самостоятелност при провеждане на разговорите с лицата, лишени от свобода.

Впечатленията и констатациите на омбудсмана по отношение на условията за изпълнение на наказанието „лишаване от свобода" и мярката за неотклонение „задържане под стража" в двата затвора са:

■ Пренаселеност

Броят на лишените от свобода превишава в пъти капацитета на двата затвора. На лишен от свобода се падат по около два квадратни метра площ, което е крайно недостатъчно

с оглед международните стандарти, които предвиждат между четири до седем квадратни метра площ за всеки лишен от свобода.

■ Битови условия

Килиите и останалите помещения са крайно остарели и амортизирани. В част от килиите в затвора в Пазарджик липсват тоалетни, а затворниците са принудени да използват кофи за удовлетворяване на физиологичните си нужди. Поради пренаселеност-

Много от жалбите, подадени до националния омбудсман от лишени от свобода в Пазарджишкия затвор, се отнасяха за лошите битови условия

та, затворническата администрация не може да осигури ползването и съхранението на нормативно разрешените лични вещи на лишените от свобода съгласно Приложение № 2 към чл. 61а, ал. 2 от ЗИН.

■ Условия на труд

И в двата инспектирани затвора, лишените от свобода се оплакваха от липсата на условия на труд. Затворническата администрация е затруднена да гарантира правото на труд, като средната заетост е под 50%.

■ Медицинско обслужване

Очевидни са недостатъците в областта на медицинското обслужване. Медицинският персонал има статут на служители на Министерство на правосъдието и не се намира в договорни отношения с НЗОК, поради което не се извършва сключването на индивидуален договор по Националния рамков договор (НРД) за пакета медицински дейности, както и съответният последващ контрол на дейността. Като следствие от това е фактът, че профилактичната дейност и диспансерното наблюдение на хронично болните не се извършва съобразно действащите в момента медицински стандарти, утвърдени от МЗ. На лишените от свобода не се предоставя в пълен обем пакетът медицински дейности, гарантиран от НЗОК. Нарушени са изцяло изискванията, отразени в чл. 4, ал. 1 и ал. 2 от ЗЗО. Няма и формирани медицински досиета по смисъла на НРД, което е пречка за последващото проследяване на здравословното състояние на пациентите.

Един от най-големите проблеми е липсата на здравни осигуровки на по-голямата част от затворниците при настаняването им в местото за лишаване от свобода. Така до изтичането на необходимите за възстановяване на здравноосигурителните им права 15 месеца разходите на тези лица за медицинско обслужване и медикаменти се поемат от бюджета на затвора.

Пренаселеността влияе негативно и върху медицинското обслужване – лекарите приемат между 50 – 70 лишени от свобода на ден, което е пречка за извършването на пълни и качествени прегледи.

■ Временни приемни

По време на първите две посещения екипът откри временни приемни с лица, лишени от свобода, които се проведоха без присъствието на служители от затворническата администрация. Това даде възможност затворниците спокойно да споделят проблемите си и да отправят оплаквания и жалби до омбудсмана.

Негативни са констатациите и по отношение на финансирането и техническото обезпечение на затворническата администрация. Впечатление прави и недостатъчната допълнителна квалификация на надзирателите. Необходимо е провеждането на допълнителни обучения за служителите, които да доведат до ангажирането и участието им в социалната работа с лишените от свобода, като допълнение към надзорните им функции.

Усилията на омбудсмана са насочени и към запознаване на лишените от свобода с нормативните правомощия на институцията по отношение на пенитенциарната система. Тези усилия са продиктувани от постъпилите жалби и сигнали от граждани, лишени от свобода или задържани под стража, които по естеството си са в компетентността на съдебната власт и засягат актове и решения на правораздавателни органи.

След приключване на инспекциите, предвидени в програмата, омбудсманът ще представи публично становище и доклад за състоянието на посетените затвори, като част от пенитенциарната система в Република България. Становището и докладът ще съдържат анализ на констатираните проблеми и конкретни препоръки към отговорните

институции за преодоляването им.

- Най-дейно участие при разработването на проекти за нормативни актове, свързани със защитата на правата на човека в пенитенциарните заведения и арестите.

Ефикасна възможност за такова участие представлява поисканото от омбудсмана включване на негов представител в работата на Научно-методическия съвет по затворно дело към Министерството на правосъдието. Наред с това се акцентира и върху разширяване на взаимодействието със специализирани комисии на Народното събрание, други държавни органи, правозащитни организации и изтъкнати специалисти.

Омбудсманът е убеден, че независимото наблюдение на пенитенциарната система разширява гражданския контрол върху спазването на основни международни актове и дава нов индивидуален инструмент за защита на човешките права на всеки лишен от свобода.

ОБСТОЯТЕЛСТВА И ТЕНДЕНЦИИ, КОИТО ПРЕДИЗВИКВАТ ТРЕВОГА

- Проверките на омбудсмана потвърждават предходните констатации на международни и национални правозащитни организации, че пренаселеността, лошите битови условия, нормативната дисхармония по отношение на медицинското обслужване нарушават основни права на лишените от свобода, признати от вътрешни и международни нормативни актове и стандарти.
- Омбудсманът счита, че готовността на Министерството на правосъдието и администрацията на затворите за разрешаване на проблемите в пенитенциарната система е положителен фактор за реформирането ѝ, но гарантирането на човешките права изисква ангажиране на по-големи усилия от изпълнителната и законодателната власт.

Омбудсманът на Република България намира за свой дълг, като институция, призвана да се застъпва за правата и свободите на гражданите, да има активна позиция и да предприема конкретни инициативи, като част от общите усилия на държавата, обществеността и международната общност за освобождаване на българските медицински сестри и палестинския лекар, задържани вече осем години в Либия.

В тази логика, омбудсманът остро осъди потвърждаването на смъртните присъди на медиците през декември 2006 г. Той изрази възмущението си от действията на либийските съдилища, които пренебрегват многобройните и безспорни доказателства и експертизи, показващи невинността на задържаните медици. В своята официална позиция омбудсманът подчертава, че това представлява грубо потъпкване на международните стандарти за правата на човека и показва, че процесът в Либия е политически мотивиран.

Омбудсманът предприе серия от инициативи, насочени към мобилизиране на международната общественост в подкрепа на справедливата кауза на медиците.

От 1 до 3 февруари 2007 г. в Париж се състоя Третият световен конгрес срещу смъртното наказание, с работата на който в широк мащаб бяха ангажирани висши държавни и правителствени ръководители, представители на местни власти, национални и международни правителствени и неправителствени организации, асоциации на юристите и др. Българският национален омбудсман беше официалният представител на България във форума. Една от важните теми на конгреса бе посветена на съдбата на българските медицински сестри и палестинския лекар в Либия.

По покана на националния омбудсман, от 10 до 14 март 2007 г. на посещение в България беше г-н Мишел Тоб, генерален представител и говорител на авторитетната и влиятелна френска асоциация „Заедно срещу смъртното наказание". Съвместно със създадената на нейна основа „Световна коалиция срещу смъртното наказание", обединяваща организации от много страни, тя води непрекъсната кампания в световен мащаб за премахване на смъртното наказание.

РАЗДЕЛ 8

ДЕЙСТВИЯ НА ОМБУДСМАНА ВЪВ ВРЪЗКА С УСИЛИЯТА ЗА ОСВОБОЖДАВАНЕ НА МЕДИЦИТЕ В ЛИБИЯ

Омбудсманът Гиньо Ганев и говорителят на Световната Коалиция срещу смъртното наказание Мишел Тоб на среща с премиера Сергей Станишев

В продължение на много години, асоциацията „Заедно срещу смъртното наказание", съвместно със Световната коалиция срещу смъртното наказание и сродни организации като Адвокати без граници, се обявяват решително в защита на медиците, като не само настояват за отмяна на смъртните им присъди, но така също и за признаване на тяхната невинност и безусловното им освобождаване. Благодарение на техните усилия са организирани протестни митинги в Париж, пред европейските институции в Брюксел, пресконференции и кръгли маси, акции за събиране на подписи и др.

За каузата на нашите медици се привличат от други страни видни политици, сенатори, министри, кметове, редактори на печатни издания, юристи, адвокати, артисти, учени, председатели на синдикални и неправителствени организации.

Най-важният резултат от посещението в България на г-н Мишел Тоб, по покана на националния омбудсман, е общото решение за съвместни действия за постигането на национална и международна мобилизация, с оглед на оказването на обществен натиск върху либийската държава за освобождаване на невинните медицински сестри и палестинския лекар. По време на визитата си в България Мишел Тоб се срещна с най-висшите държавни ръководители – президента на Републиката, министър-председателя, председателя на Народното събрание, с висши представители на съдебната власт, посланици на европейски държави и граждански организации.

Основният извод е, че мобилизацията на обществеността най-вече в България, но и в Европа, е закъсняла и все още не е достатъчно хомогенна и влиятелна.

Повече от осем години медицинските сестри и лекарят са лишени от свобода, а от три години са осъдени на смърт от либийския съд по абсурдното обвинение, че умишлено са заразили със СПИН либийски деца. Усилията на обществеността, бореща се за невинността на медиците в Либия, се насочва едновременно и към грижи и мерки за облекчаване на страданията и за лечение на невинните деца в Либия.

Омбудсманът не поставя под съмнение положителните страни на дипломатическите усилия за справедливо уреждане на хуманитарни проблеми в отношенията между две държави. Но е очевидно, че такъв подход вече осем години не е достатъчен, за да освободи час по-скоро медицинските сестри и лекаря от античовешкото им задържане.

Националният омбудсман смята, че е необходим мощен и повсеместен обществен натиск заедно с широките кръгове на българското общество и на международната общност. Налага се организирането на координирана трайна мобилизационна кампания на всички институции и граждански организации в България, съчетана с подобна мобилизация в европейските държави, САЩ, а защо не и в някои от арабските страни. Тази всеобща ангажираност следва да се въплъти в своеобразна Международна коалиция за освобождаване на медиците в Либия, в която да участват равнопоставено представители на български, европейски и международни институции, граждански структури и известни личности.

Международната коалиция ще организира незабавно разгърнати и

мащабни акции, конкретни политически, икономически и знакови действия, които да демонстрират солидарността на световната демократична общественост с каузата на справедливостта, хуманността и свободата. Тя следва също така да засвидетелства съчувствието и съпричастността на всички държави със съдбата на заразените либийски деца, както и готовността за съдействие в продължаващите усилия за тяхното лечение.

Омбудсманът поради своята мисия да брани правата на човека е призван да бъде един от естествените двигатели на тези усилия.

Все в тази логика се обсъждат възможностите за все по-тясно координиране на усилията на широк кръг български и чуждестранни институции, обществени организации и изтъкнати личности в подкрепа на медиците.

Промените в Конституцията от март 2006 г., с които омбудсманът бе включен в кръга на независимите конституционни органи, се предвиди и възможност институцията да се обръща към Конституционния съд с искания за обявяване на противоконституционност на закони или отделни техни разпоредби, които нарушават правата и свободите на гражданите (чл. 91а от Конституцията).

Тук е и мястото да се подчертае положителната роля за по-нататъшното утвърждаване на институцията на омбудсмана в държавната система на България, която имат тези нови конституционни положения. Правото на омбудсмана да се обръща към Конституционния съд, когато със закон се засягат конституционните права и свободи на гражданите, е възможност за отваряне на конституционното правосъдие към гражданите и техните организации. Това е така, защото омбудсманът на практика взема повод за своите искания до Конституционния съд от конкретни сигнали и предложения на граждани, на браншови, съсловни, правозащитни и други неправителствени структури. Или от резултатите от неговите проверки по индивидуални жалби или самосезирания по обществено значими въпроси.

В това отношение омбудсманът има волята да базира на широк експертен и обществен фундамент своите искания до Конституционния съд или пък мотивите, с които отклонява такива предложения на граждани и организации. За целта, към институцията се създаде и функционира ефикасно консултативен съвет с отворен характер, в който според спецификата на обсъждания въпрос участват изтъкнати правници, други експерти и обществеици.

ИСКАНИЯ НА ОМБУДСМАНА НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ ДО КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД ЗА ОБЯВЯВАНЕ НА ПРОТИВОКОНСТИТУЦИОННОСТТА НА ЗАКОНОВИ РАЗПОРЕДБИ, КОИТО НАРУШАВАТ ПРАВАТА НА ГРАЖДАНИТЕ

По искане на омбудсмана към 20.03.2007 г. са образувани и допуснати за разглеждане три конституционни дела:

- Конституционно дело № 10 от 2006 г. за обявяване на противо-

РАЗДЕЛ 9
НАМЕСА В СЛУЧАИ НА ЗАКОНОВИ РАЗПОРЕДБИ, НАКЪРНЯВАЩИ ПРАВАТА В РАЗРЕЗ С КОНСТИТУЦИЯТА

конституционността на чл. 154, ал. 2 от Закона за енергетиката, който въвежда привилегия за топлофикационните дружества да се снабдяват с изпълнителен лист за своите вземания само по извлечение от неплатени сметки, без да са ги доказали пред съда.

Омбудсманът се обърна към Конституционния съд с това искане, след като на базата на многобройни жалби и сигнали от граждани по повод дейността на топлофикационните дружества се самосезира и извърши проверка за нарушения на правата на гражданите от страна на тези дружества и на фирмите за дялово разпределение на топлоенергия. В свое становище, огласено на широка пресконференция и изпратено до държавните институции, които имат отношение по проблема, омбудсманът констатира между другото и че „правото на защита на гражданите е силно ограничено поради привилегированото положение на топлофикационните дружества, които за разлика от други стопански субекти, могат да се снабдяват с изпълнителен лист за своите вземания само по извлечение от неплатени сметки, без да са ги доказали преди това в съда".

В резултат от тази проверка омбудсманът изготви и конкретни законодателни предложения, които изпрати в Народното събрание, както изисква чл. 33 от приетия от парламента Правилник за организацията и дейността на омбудсмана. В хода на приемането на промените в Закона за енергетиката много от тези предложения бяха приети от Народното събрание. Не бяха взети обаче предвид аргументите за отпадане на чл. 154, ал. 1 от този закон.

Ето защо, воден от своето принципно разбиране, че посоченият законов текст нарушава правата на гражданите, омбудсманът внесе в Конституционния съд искане той да бъде обявен за противоконституционен.

В подробните мотиви на омбудсмана се посочва, че разпоредбата на чл. 154, ал. 1 от Закона за енергетиката нарушава:

- конституционния принцип за установяване на еднакви правни условия за стопанска дейност и за защита на потребителя – чл. 19, ал. 2 от Конституцията;
- конституционното право на защита, установено с чл. 56 от Конституцията на Република България.

(Вж. Приложение 3 – пълен текст на искането.)

- **Конституционно дело № 11 от 2006 г.** за обявяване за противоконституционни разпоредбите на чл. 143, ал. 4 и чл. 186, ал. 1 от Административнопроцесуалния кодекс (АПК), тъй като нарушават правата на гражданите.

При омбудсмана постъпиха няколко сигнала от неправителствени организации (Асоциация за европейска интеграция и права на човека) и отделни граждани, в които се изразява тревога от ограничителния характер на някои текстове от АПК по отношение правото на гражданите да обжалват пред съдебните органи актовете на администрацията.

Вземайки повод от тези сигнали и след обстойно експертно обсъждане, омбудсманът сезира Конституционния съд с искане за обявяване за противоконституционни на:

- чл. 143, ал. 4 от АПК, който предвижда, че когато съдът отхвърли оспорването на един административен акт, жалбоподателят (гражданин или юридическо лице) трябва да заплати всички направени разноски по делото, включително минималното възнаграждение за един адвокат, ако държавният орган, чийто акт се обжалва, е ползвал такъв;
- чл. 186, ал. 1 от АПК, който постановява, че подзаконовите нормативни актове могат да бъдат обжалвани от гражданите, организациите и органите, чиито права, свободи или законни интереси са засегнати или могат да бъдат засегнати от него, или за които той поражда задължения.

В искането на омбудсмана се обосновава, че оспорваните от него разпоредби от АПК противоречат на:

- чл. 4, ал. 1 от Конституцията, който установява върховенството на закона и правовата държава като основополагащи принципи за държавната и обществена система на България;
- чл. 56 от Конституцията, който гарантира правото на защита като основно и неотменимо конституционно право на гражданите;
- общата клауза за обжалваемост на административните актове, установена с чл. 120, ал. 2 от Конституцията.

(Вж. Приложение 3 – пълен текст на искането.)

- Конституционно дело № 1 от 2007 г. за обявяване за противоконституционността на част от разпоредбата на чл. 3, ал. 2 от Закона за данък върху добавената стойност (Обн. ДВ бр. 63 от 4.08.2006 г., изм. ДВ, бр. 86 от 24.10.2006 г.), а именно изразът „както и упражняването на свободна професия, включително на частен съдебен изпълнител и нотариус", тъй като нарушава правата на гражданите.

Омбудсманът взе повод за това искане до Конституционния съд от серия от сигнали, отправени до него от Нотариалната камара на Република България, Висшия адвокатски съвет, Камарата на частните съдебни изпълнители и много отделни адвокати, нотариуси и частни съдебни изпълнители от цялата страна.

След задълбочено обсъждане в консултативния съвет при омбудсмана и с много експерти и представители на институции и граждански организации, омбудсманът сезира Конституционния съд с мотивирано искане за обявяване на оспорвания текст от Закона за данък върху добавената стойност за противоконституционен поради противоречие с:

- Преамбюла на конституцията и чл. 4, ал. 1, които прогласяват Република България за правова държава;
- чл. 6, ал. 2 от Конституцията, който установява принципа на равенство пред закона;
- на чл. 56 и чл. 134 от Конституцията, които уреждат конституционното право на защита и дейността на адвокатурата като необходим инструмент за гарантиране на това право.

(Вж. Приложение 3 – пълен текст на искането.)

СИГНАЛИ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ ОТ ГРАЖДАНИ И ОРГАНИЗАЦИИ ЗА СЕЗИРАНЕ НА КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД, КОИТО СА ОТХВЪРЛЕНИ ОТ ОМБУДСМАНА

До омбудсмана бяха отправени и редица други сигнали и предложения, в които отделни граждани и организации поставят искане да бъдат отнесени до Конституционния съд цели закони или отделни законови разпоредби. След обстоен анализ на тези искания омбудсманът мотивирано ги отклони, тъй като според институцията оспорваните нормативни актове по същество не нарушават конституционните текстове и принципи. Примери за това са становищата на омбудсмана по предложения да се оспори конституционността на норми от Закона за Министерството на вътрешните работи, на Споразумението между правителството на Република България и правителството на САЩ за сътрудничество в областта на отбраната и др.

Такъв пример е сигналът на група браншови организации до омбудсмана – Съюза за стопанска инициатива, Българската предприемаческа камара, Националната асоциация на строителите на жилища в България и Националната строителна федерация, с който се иска омбудсманът да сезира Конституционния съд по повод на новия Закон за Камарата на строителите.

По този повод омбудсманът проведе много работни срещи и обсъждания с ръководството на парламентарната Комисия по местно самоуправление, регионална политика и благоустройство, с ръководни представители на Министерството на регионалното развитие и благоустройството, с браншови и работодателски структури и експерти.

На тази основа и след цялостен анализ на идеите и принципите, залегнали в новия Закон за Камарата на строителите, омбудсманът прецени, че няма достатъчно конституционни, юридически и обществени аргументи за сезиране на Конституционния съд.

ПРЕДЛОЖЕНИЯ НА ГРАЖДАНИ ЗА СЕЗИРАНЕ НА КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД, ПО КОИТО ПРЕДСТОИ ОМБУДСМАНЪТ ДА ВЗЕМЕ ОТНОШЕНИЕ

На вниманието на омбудсмана и в процес на проучване и обсъждане са предложения на граждани за сезиране Конституционния съд по въпроси като:

- ограниченията на формите на пряката демокрация в Закона за допитване до народа;
- въведеното с последните промени в Закона за местното самоуправление и местната администрация изискване за висше образование, като условие за заемане на пряко

избираемата длъжност на кмета на община.

В ПЕРИОДА, ДО КОЙТО СЕ ОТНАСЯ ТОЗИ ДОКЛАД, ОМБУДСМАНЪТ БЕШЕ КОНСТИТУИРАН КАТО СТРАНА ПО ДВЕ ДЕЛА, ОБРАЗУВАНИ ОТ КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД ПО ИСКАНЕ НА ДРУГИ КОНСТИТУЦИОННИ ОРГАНИ

- С определение от 19.01.2006 г. Конституционният съд конституира омбудсмана като страна по **конституционно дело № 11/2005 г.**, за установяване на противоконституционността на разпоредбата на чл. 132г, ал. 3 от Закона за изпълнение на наказанията. Това дело бе образувано по искане на главния прокурор.

Тази разпоредба въвеждаше като задължително изискване кореспонденцията на лица със статут на обвиняеми и подсъдими, на които е наложена мярка „задържане под стража", да бъде контролирана и проверявана от страна на пенитенциарната администрация.

След обстоен анализ на българската и международноправната уредба и практиката на Европейския съд по правата на човека в Страсбург, омбудсманът депозира в КС обстойно и мотивирано становище, според което това изискване противоречи на Конституцията и на международните норми относно свободата и тайната на кореспонденцията и другите съобщения.

Със свое Решение № 4 от 18.04.2006 г. Конституционният съд обяви оспорената разпоредба на чл. 132г, ал. 3 от Закона за изпълнение на наказанията. По този начин бе направена крачка напред към цялостното съобразяване на българското законодателство със съвременните достижения и международните стандарти в областта на правата на човека. *(Вж. Приложение 3 – пълен текст на становището.)*

- С определение на Конституционния съд от 30.11.2006 г., омбудсманът на Република България беше конституиран като страна по **конституционно дело № 9 от 2006 г.**, образувано по искане на Общото събрание на Наказателната колегия на Върховния касационен съд (ВКС). Предмет на това искане беше установяване на противоконституционност и несъответствие с международни договори, по които България е страна, на § 54 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за изпълнение на наказанията (обн. ДВ, бр. 103 от 2004 г., изм. ДВ, бр. 86 от 2005 г., в сила от 29.04.2006 г.). С този нормативен текст се предвижда замяна на някои наказания, наложени преди влизането му в сила с пробация от съда по реда на чл. 306 от Наказателно-процесуалния кодекс.

В своето становище до Конституционния съд омбудсманът подкрепи мотивите, изтъкнати в искането на Общото събрание на Наказателната колегия на ВКС и прибави редица допълнителни аргументи и съображения, основаващи се на основните конституционни принципи и международните конвенции в областта на правата на човека. С Решение № 1 от 13.02.2007 г. Конституционният съд не уважи искането на Общото събрание на Наказателната колегия на ВКС. *(Вж. Приложение 3 – пълен текст на становището.)*

Правата на човека нямат единствено национален характер, а са универсална ценност, поставена в центъра на активността на международната демократична общност. По тази причина международното сътрудничество е безспорен двигател в областта на защитата на човешките права. Именно съвместните международни усилия играят най-съществена роля за гарантиране на основните права и свободи, а в частност и за популяризирането на институцията на омбудсмана като един от инструментите за защитата им.

В тази логика международните връзки на омбудсмана са важно средство за обмен на опит и за укрепване на взаимодействието между правозащитните институции за защита на правата на гражданите едновременно на европейско, национално и местно ниво.

Международното сътрудничество на институцията се осъществява чрез членството в няколко международни организации на омбудсманите, както и чрез активни двустранни връзки със сродни институции. Особен акцент в контекста на членството

РАЗДЕЛ 10
УЧАСТИЕ НА ОМБУДСМАНА В МЕЖДУНАРОДНОТО СЪТРУДНИЧЕСТВО ЗА ЗАЩИТА НА ПРАВАТА НА ЧОВЕКА

на България в Европейския съюз имат взаимоотношенията с Европейския омбудсман.

МНОГОСТРАННО СЪТРУДНИЧЕСТВО

През 2006 г. омбудсманът на Република България бе приет за редовен член на **Международния институт на омбудсманите** със седалище в Канада. Чрез тази организация, в която членуват преобладаващата част от омбудсманите в света, се осъществява оперативна връзка и обмен на информация със сродните институции. През юни 2006 г. във Виена българският заместник-омбудсман взе участие в годишната среща на европейския клон на Международния институт на омбудсманите. Срещата бе изключително полезна за задълбочаване на връзките между дългогодишните и по-младите омбудсмански институции в Европа и даде допълнителен тласък на контактите на българската институция с европейските й партньори.

Институцията на Омбудсмана на Република България взе участие в международен форум на омбудсманите в Европа, състоял се в столицата на Република Македония – Скопие

През изминалата година омбудсманът бе приет за редовен член и на още една организация на европейско ниво – **Европейския институт на омбудсманите** със седалище Инсбрук, Австрия. Целта й е чрез научен подход да изследва въпросите, свързани с правата на човека, да разпространява концепцията за омбудсмана, да подкрепя омбудсманските институции от научна гледна точка и да сътрудничи с институциите, преследващи същите цели. На работно посещение по покана на българския омбудсман с Никълаус Шварцлер, член на борда на организацията и бивш регионален омбудсман в Австрия, бяха обсъдени рамките на сътрудничеството и особено европейският опит на омбудсманите, разполагащи с правомощието да сезират Конституционния съд.

През 2006 г. омбудсманът предприе необходимите стъпки за членство в **Асоциацията на омбудсманите и медиаторите от франкофонията**, друга влиятелна организация на сродни институции. Управителният орган на Асоциацията взе решение за приемането ни за член, а през 2007 г. предстои утвърждаването на членството ни от Общото събрание съгласно изискванията на статута на организацията.

През септември 2006 г. в Гърция делегация на омбудсмана се включи в годишната среща на Европейската мрежа на омбудсманите за деца и в конференцията „Работа на омбудсманите за децата". Обменената информация и опит потвърдиха правилността на подхода на омбудсмана да постави самостоятелен акцент върху защитата на правата на децата. В следствие на това участие бяха направени първите стъпки към кандидатстването за членство в Европейската мрежа на омбудсманите за деца.

През юли 2006 г. омбудсманът на Република България бе домакин на международна конференция на тема "Омбудсманът – власт на морала и авторитета. Независимост и взаимодействие със законодателната, изпълнителната и съдебната власт". Международното участие включваше Националния омбудсман на Холандия, омбудсмана на Македония, заместник-омбудсмана на Словения, омбудсмана на Амстердам, бившия омбудсман на Босна и Херцеговина. С доклади по темите на конференцията се вклю-

чиха министърът на държавната администрация и административната реформа, министърът по европейските въпроси, главният прокурор на Република България, конституционни съдии и народни представители. Конференцията допринесе значително за очертаване на линиите на взаимодействие между омбудсмана и трите власти, като едновременно с това даде тласък за задълбочаване на отношенията с чуждестранните партньори на омбудсмана, които получиха своето активно развитие покъсно през годината.

Връзките с международни институции разширяват възможностите за повишаване на експертния капацитет на институцията на омбудсмана в областта на защитата на правата на човека. Пример за това са обученията, които преминаха съвместно група от експерти на институцията по програми на Върховния комисар за защита на човешките права на Организацията на обединените нации.

ДВУСТРАННО СЪТРУДНИЧЕСТВО

През изминалата година бяха установени активни работни отношения с омбудсмана на Гърция. Бяха осъществени няколко работни визити на делегации на българската и гръцката институции.

През април 2006 г. на работно посещение при **омбудсмана на Гърция** бе делегация на националния омбудсман на Република България. Целта на визитата бе запознаване с ефективните модели на работа на омбудсмана. Домакините организираха интензивна програма, която позволи на българските представители да опознаят практиките на гръцкия офис по организацията на работата по жалби, постоянната приемна и опита на специализираните дирекции в защита на правата на гражданите.

През изминалата година експерти на българската институция участваха в семинари и конференции, финансирани от програмата „Eunomia", изпълнявана от гръцкия омбудсман под егидата на Комисаря по правата на човека на Съвета на Европа.

През юни 2006 г. тричленна гръцка делегация посети България за обмяна на опит. През същия месец в Атина експерти на омбудсмана взеха участие в семинар на тема „Надзорът на омбудсмана върху дейността на полицията", където представиха опита на институцията в тази област.

Омбудсманът на Гърция, Йоргос Каминис, бе на официално посещение в България през ноември 2006 г. по покана на българския омбудсман. Неговата програма включваше срещи на високо равнище, в т.ч. заместник-председател на Народното събрание, двама министри и трима председатели на постоянни парламентарни комисии. На гръцкия омбудсман бе предложена значителна по обем и разнообразие информация за дейността, опита и

Среща на Гиньо Ганев
с омбудсмана на Гърция Йоргос Каминис

добрата практика на българския омбудсман в отношенията и сътрудничеството му с изпълнителната и законодателната власт в България. Срещата му с министъра на държавната администрация и административната реформа даде възможност да се очертаят отношенията на администрацията с омбудсмана не като конфронтационни, а като отношения между партньори и съмишленици. В разговора с ръководството на Парламентарната група за приятелство с Гърция от българска страна бяха засегнати въпросите за движението на работната сила между двете страни след 1 януари 2007 г. и за социалните права и осигуровки на българските граждани, работещи на територията на Гърция. В разговора с председателя на парламентарната Комисия по местно самоуправление, регионална политика и благоустройство бе установено съществуването на много общи за двете страни проблеми, произтичащи от земеразделянето, незаконното строителство, лошото управление на местните власти и др. В разговорите на Йоргос Каминис с министъра на културата и директора на Националния институт по паметниците на културата двете страни открито споделиха помежду си опита и трудностите, които имат в областта на опазване и поддържане на културно-историческото наследство на двете страни. Между другите теми, на срещата в Центъра за изследване на демокрацията бе засегнат и въпросът за правното положение и правата на българските работници в Гърция.

Началото на активните връзки с **омбудсмана на Македония** бе поставено по време на международната конференция, организирана от българския омбудсман през юли в София. Последваха редица визити на български делегации в Македония. През септември представители на българския омбудсман посетиха Охрид, където участваха в семинар на тема "Омбудсманът като институция на административната реформа", организиран съвместно от омбудсманските институции на Гърция, Македония и областта Каталония, Испания. Представителите на българския омбудсман взеха активно участие в работата на семинара по въпросите, свързани с интегрирането на европейската

Среща на Гиньо Ганев с македонския министър-председател Никола Груевски

рамка в националното законодателство на една страна кандидат-член на ЕС, третирането на случаите на забавяния в административната процедура, проблемите при отчуждаване на недвижими имоти и инициативите на омбудсмана за изменение на нормативни актове.

Българският омбудсман направи официално посещение в Македония по покана на македонския омбудсман Ижет Мемети през октомври 2006 г., в рамките на което се срещна с президента на Македония Бранко Цървенковски, министър-председателя Груевски, с други членове на правителството и омбудсманската институция в Македония. Целта на това посещение, както бе формулирана от домакините, беше да се съдейства за утвърждаването на институцията на омбудсмана в Македония.

През 2006 г. бе поставено началото на интензивни работни връзки с **Националния омбудсман на Холандия** Алекс Бренинкмейер. Той взе активно участие като един от основните лектори в международната конференция, организирана от българския омбудсман през юли в София. Неговото посещение в България бе повод и за установяване на по-тясно работно сътрудничество, довело до изработването на съвместен проект, финансиран от

Гиньо Ганев и европейският омбудсман Никифорос Диамандурос на среща с президента на България Георги Първанов

Министерството на външните работи на Холандия в рамките на програма MATRA. Проектът има за цел укрепване на институцията на омбудсмана на Република България за защита на правата на гражданите чрез интензивен обмен на опит и добри практики с холандската институция. В хода на подготовката на проекта бяха осъществени множество работни визити на холандски колеги, които допринесоха за близкото опознаване на двете институции и създадоха добра основа за бъдещото сътрудничество.

СЪТРУДНИЧЕСТВО С ЕВРОПЕЙСКИЯ ОМБУДСМАН

Важна част от международните връзки на институцията са отношенията с Европейския омбудсман. През юни 2006 г. българският омбудсман бе поканен за член на Мрежата на европейските омбудсмани, която осигурява ежедневен обмен на информация и добри практики между националните омбудсмани в Европа и Европейския омбудсман. Основна задача на това взаимодействие е да се гарантира достъпът на гражданите на Евро-

пейския съюз до защита на техните права едновременно на европейско, национално и местно ниво. Важен аспект на сътрудничеството е обмяната на опит по прилагането на европейското право.

Европейският омбудсман Никифорос Диамандурос бе на официално посещение у нас от 27 до 29 ноември 2006 г. по покана на омбудсмана на Република България. В програмата бяха включени редица срещи на високо равнище: с президента на Република България, министър-председателя, заместник-председателя на Народното събрание, ръководствата и членове на парламентарните комисии за борба с корупцията, по жалбите и петициите на гражданите, по европейска интеграция и по правата на човека и вероизповеданията. По време на срещите гостът запозна събеседниците си с мисията на Европейския омбудсман за защита правата на гражданите от Европейския съюз и ролята на националния омбудсман в контекста на членството на България в Съюза от 1 януари 2007 г.

В рамките на визитата на Никифорос Диамандурос бе осъществена среща – лекция, на която присъстваха редица висши представители на държавните институции и централната и местната администрация, занимаващи се с въпросите на европейската интеграция, парламентаристи, местни правозащитници, ръководители на дипломатическите представителства в София, журналисти. По време на лекцията, която имаше за тема „Демокрацията, отговорността и омбудсманът", Никифорос Диамандурос подробно разясни ролята и задачите на Европейския омбудсман и възможностите, които българите като граждани на Европейския съюз ще имат за защита на своите права. Подчертана бе ролята на българския омбудсман за гарантиране на прилагането на европейското право на национално равнище.

При голям интерес и активна дискусия премина публичната лекция на Европейския омбудсман пред преподаватели и студенти на Университета за национално и световно стопанство на тема "Европейският омбудсман и защитата на правата на гражданите".

Визитата на Европейския омбудсман бе широко популяризирана и допринесе значително за запознаването на българските граждани с възможностите за защитата на правата им като граждани на Европейския съюз. Това е област, която изисква постоянни усилия, и действията за популяризиране на правата на българските граждани в ЕС ще продължат и през 2007 г. Посещението на Никифорос Диамандурос още веднъж очерта очакването на Европейския съюз България да гарантира правото на българските граждани на добро административно обслужване, както и да подкрепи усилията на националния омбудсман като гарант за прозрачно управление и в борбата срещу корупцията.

През 2007 г. българският омбудсман ще бъде домакин и организатор на международна конференция, посветена на правото на добро управление и ролята на омбудсмана за гарантирането му. Конференцията ще се осъществи в рамките на проекта „Eunomia" под егидата на Съвета на Европа с активното участие и съдействие на Европейския омбудсман.

В рамките на разглеждания период омбудсманът продължи да развива своя административен капацитет съобразно непрекъснато нарастващия обем на работата. Понастоящем дейността на институцията се обезпечава административно и експертно при извънредна натовареност на щатния състав (от който са попълнени 46%) и от външни експерти, ангажирани за отделни случаи, изискващи специализирана компетентност или пък в рамките на тематични работни групи, подпомагащи дейността на институцията. Омбудсманът оценява волята на Народното събрание, което с годишния закон за държавния бюджет за 2007 г. определи общия щатен състав на институцията на 61 бр., което ще даде възможност да се поеме по-ефикасно нарасналият обем на работата по индивидуални жалби и сигнали и другите дейности на институцията. Разбира се, следва да бъдат преодолени и техническите затруднения, свързани с липсата на подходяща държавна сграда. В тази насока омбудсманът вече прави съответните съгласувания с компетентните органи на изпълнителната власт за по-трайно решаване на

РАЗДЕЛ 11
РАЗВИТИЕ НА АДМИНИСТРАТИВНИЯ КАПАЦИТЕТ

този мъчителен проблем.

В края на юни 2006 г. се проведе и важен обучителен семинар за администрацията на омбудсмана, чиято цел беше да бъдат повишени знанията и уменията на служителите и експертите в областта на комуникационните умения, медиацията и работата в екип. Обсъжданията по време на семинара допринесоха и за подобряване на организацията на работа по непрекъснато нарастващия брой жалби и сигнали на граждани.

През есента на 2006 г. беше направена и реорганизация на структурата на администрацията на базата на анализ на проблемите, поставяни от гражданите.

Обособени бяха дирекция „Обща канцелария", която обезпечава административните нужди на институцията и три специализирани дирекции, които са пряко ангажирани с осъществяването на нейните политики:

- Дирекция „Жалби и сигнали на граждани";
- Дирекция „Сигнали и наблюдение за нарушения на правата от полицията, съдебната администрация и пенитенциарната система" ;
- Дирекция „Информационна политика и международно сътрудничество".

Тези промени бяха предприети, за да се повиши ефективността на работата, да се подобри вътрешната комуникация в институцията, за да се информират гражданите за възможностите на омбудсмана за защита на правата им. Новата структура съответства на необходимостта от развитие на институцията и по посоката на осъществяване на действен и ефикасен мониторинг върху съдебната администрация.

В международен план, омбудсманът на Република България се интегрира в международните организации на омбудсманските институции. През 2006 г. той беше приет за пълноправен член в Европейския омбудсмански институт, Международния омбудсмански институт и Асоциацията на омбудсманите и медиаторите от франкофонията.

Експерти от институцията взеха участие в различни дискусионни форуми, предназначени за омбудсманските институции, организирани от ООН и програма „Eunomia" на Съвета на Европа, администрирана от омбудсмана на Гърция.

Комуникационната политика на омбудсмана отделя особено внимание на информирането на българските граждани в цялата страна за възможностите, с които разполагат за защита на своите права чрез институциите на Европейския и националния омбудсман и местните обществени посредници. Бяха осъществени редица комуникационни инициативи. Във всеки от шестте района на планиране се проведоха информационни дни, които включваха поредица от събития, насочени към местната общественост. Централно място сред тях имаха широко разгласени регионални срещи с участието на областните управители от съответния район за планиране, кметове и общински съветници, представители на всички децентрализираните държавни администрации, областните комисии за противодействие на корупцията, граждански организации, журналисти. Регионалните срещи бяха на тема „Омбудсманът – власт на морала и авторитета. Европейски стандарти на добра администрация". Всяка регионална среща бе съпътствана от пресконференция за местните медии и временна приемна за граждани. Информационните дни спомогнаха в голяма степен за укрепване на връзките с местните администрации и за популяризиране на работата на омбудсмана на местно ниво. В регионалните срещи взеха участие 291 представители на администрацията и гражданските организации. Временните приемни на омбудсмана бяха посетени от 201 граждани. В пресконференциите се включиха около 120 местни журналисти. За широкото популяризиране на инициативата допринесе подробното отразяване на срещите чрез повече от 90 интервюта, репортажи, съобщения и други публикации в регионалните медии.

Значение за развитието на административния капацитет на омбудсмана има партньорският проект с омбудсмана на Кралство Холандия, финансиран от програма MATRA на холандското правителство. Този проект беше изготвен от двете омбудсмански институции – българската и холандската – и успешно защитен пред финансиращата програма. Неговата основна цел е укрепване и развитие на административния капацитет на омбудсмана на Република България за защита на правата на гражданите, противодействие на корупцията и насърчаване на добро-

то управление и ще е с продължителност от две години. Проектът ще предостави експертно съдействие на българския омбудсман в различни области с цел да укрепи позицията, структурата и капацитета за работа на институцията.

Така например:

Една от областите на въздействие ще е по-нататъшното развитие на взаимодействието на омбудсмана с другите държавни институции чрез изграждане на добри оперативни връзки. В тази насока ще бъде изследвана необходимостта от подобряване на нормативната база. В същото време ще бъде подпомогнат продължителният процес на утвърждаване на разбирането сред представителите на администрацията за ползите, които институциите могат да имат от работата на омбудсмана.

Втората област на въздействие се отнася до вътрешната организация на институцията и прилаганите процедури. Проектът ще окаже съдействие чрез анализ на силните и слабите страни на сегашната структура и процедури и изготвяне на препоръки за подобряването им. Подкрепа ще бъде оказана и при въвеждането на тези препоръки.

Третата област на въздействие е укрепването на експертния капацитет на омбудсмана. На базата на анализ на нуждите ще бъде изготвена и проведена програма за обучение. В обученията ще се включат експерти от чуждестранни омбудсмански институции с цел да се осигури широка гледна точка върху различните практики.

Четвъртата област на въздействие е развитието на комуникационна стратегия и кампания, насочени към по-нататъшно разгръщане на публичността в дейността на омбудсмана.

Политиките на омбудсмана и амбициозните задачи, които институцията си поставя, вече ясно очертаха необходимостта от привличането на допълнителни ресурси и нови форми на въздействие, което е възможно да бъде постигнато преди всичко под формата на проекти, финансирани от извънбюджетни източници. Примери за дейности, които са от съществено значение за ефективността при защитата на правата на гражданите и за които ще бъде търсена подкрепа, са: кампания за популяризиране на индивидуалното право на добро управление; повишаване на експертния капацитет на администрацията на омбудсмана в областта на прилагането на европейското право; укрепване на взаимоотношенията с държавната и общинска администрация чрез обучения на служителите, работещи по жалби на граждани и отговорни за взаимодействието при проверки на омбудсмана; уеднаквяване на стандартите в работата по проверки на омбудсмана и местните обществени посредници; информиране на широката общественост и специфични целеви групи за възможностите за защита чрез Европейския и националния омбудсман; укрепване на работните връзки и каналите за обмен на опит и добри практики с Европейския омбудсман и сродните институции от Европейския съюз. За да бъдат реализирани намеренията в тези важни области, планираните дейности бяха включени в проекта на Оперативна програма „Административен капацитет" за периода 2007 – 2013 г. По този начин усилията на българския омбудсман за постигане на ефективно, прозрачно и модерно управление в полза на гражданите, ще бъдат подкрепени и чрез средствата от Структурните фондове на Европейския съюз.

ЗАКРИЛА НА ПРАВАТА НА ДЕЦАТА

В центъра на своята работа омбудсманът поставя защитата на правата на децата. Смятаме, че работата по отделни случаи, с които институцията е сезирана чрез жалби или по друг начин, е необходима, но крайно недостатъчна за преодоляване на съществуващите проблеми. Ето защо ще насочим усилията си към мобилизиране на общественополитическата воля и материалните ресурси за осигуряване на „приоритетна грижа за децата", като оказваме въздействие върху институциите да осъществяват в пълнота своята дейност. Целта е:

Да се преодолее най-тежкият проблем – изоставянето на значителен брой деца в институции и лишаването им от родителски грижи;

Да се гарантира ефективност на прилаганите мерки по Закона за закрила на детето;

Да се подобри междуинституционалният диалог;

Да се създаде капацитет в общините в областта на детските права и предоставянето на социални услу-

РАЗДЕЛ 12
ОМБУДСМАНЪТ И НЯКОИ ОТКРИТИ ОБЩЕСТВЕНИ ПРОБЛЕМИ, ЗАСЯГАЩИ ПРАВАТА НА ХОРАТА

ги във връзка със започналата децентрализация на услугите за деца;

Да се усъвършенства системата от правни норми, регулиращи правото на детето за представителство в съдебни и административни процедури.

Като част от укрепването на капацитета на институцията на омбудсмана в областта на закрила правата на децата разглеждаме и направените през 2006 г. стъпки за кандидатстване за членство в Европейската мрежа на омбудсманите за деца (ENOC). Считаме, че споделянето на опит със сродни институции подпомага утвърждаването на омбудсмана като застъпник за правата на децата и допринася за реализирането на подходящи политики в тази област от дейността му.

Омбудсманът подписа Меморандум с Националното представителство на УНИЦЕФ за България с убеждението, че само с активно сътрудничество между институциите, неправителствения сектор и отделните граждани може да се гарантира постигането на реални резултати за децата и семействата.

Освен това изграждаме отношения

Омбудсманът на Република България и представителят на УНИЦЕФ за България Октавиан Бивол подписаха меморандум за сътрудничество в полза на защита на правата и достойството на децата

на трайно взаимодействие с други институции за деца, без намеса в тяхната компетентност и правомощия, в името на общата цел – защита на правата на децата и разширяване на възможностите за пълноценната им реализация.

ЗДРАВЕОПАЗВАНЕ

В тази област омбудсманът повдига един основен проблем, който изисква обсъждане и разрешаване в полза на правата на гражданите.

Оплакванията срещу работата на органите на медицинската експертиза на работоспособността представляват значителна част от всички жалби в сферата на здравеопазването.

Във всичките случаи, в които граждани-

те се оплакват от бавната процедура на произнасяне на органите на медицинската експертиза на работоспособността, се констатира, че те имат основание.

Според действащата нормативна уредба срокът за произнасяне на ТЕЛК и НЕЛК е тримесечен от датата на постъпването на искане за освидетелстване.

В същото време действителните срокове на произнасяне на ТЕЛК и НЕЛК са прекалено дълги – до три години от подаване на документите.

По този начин се:

- нарушава действащата нормативна уредба;
- обезсмисля процедурата по обжалване на решенията на тези органи;

И най-вече грубо се нарушават правата на гражданите, като те се лишават освен от пенсия за инвалидност поради общо заболяване и от:

- социално-икономическа защита по Закона за интеграция на хората с увреждания:
- подкрепа за трудова заетост чрез интегрирана и специализирана работна среда;
- включване в национални програми и мерки за насърчаване на заетостта, осигуряващи равни възможности на хората с увреждания за участие в пазара на труда.
- от здравно осигуряване за лицата, получаващи пенсии и др.

Произнасянето на ТЕЛК и НЕЛК дълго време след подаването на документите е много сериозна предпоставка за необективни решения поради динамиката на здравословното състояние на съответния гражданин.

Така се създават и условия за корупция и използване на „връзки", което поставя гражданите в неравностойно положение.

Няма публична информация да е изпълнено изискването на чл. 102 от Закона за здравето за създаване на Национален съвет по медицинска експертиза. Впечатлението е, че в резултат на това не се изготвят становища по националната здравна политика, свързани с медицинската експертиза на работоспособността. Изглежда, че не се осъществява координация на дейностите между държавните органи във връзка с медицинската експертиза на работоспособността.

Омбудсманът се обърна с препоръка

към министъра на здравеопазването и директора на НЕЛК да предприемат действия за подобряване на организацията на работа на ТЕЛК и гарантиране на правата на хората с увреждания. Все още не са направени реални стъпки и не са настъпили промени в работата на ТЕЛК и НЕЛК и гражданите продължават да изпращат жалби до омбудсмана.

Омбудсманът е запознат със сложността на решаване на проблемите в работата на ТЕЛК и НЕЛК. Широко отразявани в медиите са многобройни случаи на измами и злоупотреби с медицинската експертиза на работоспособността както от гражданите, така и от самите органи.

Същевременно националният омбудсман като застъпник за правата и свободите на гражданите не може да остане безучастен към липсата на мерки за преодоляване на тези проблеми и е още по-настойчив в препоръките си. Той предвижда да излезе със становище относно проблемите и нарушенията на правата на гражданите от страна на органите на медицинската експертиза на работоспособността.

ТРУДОВИ СПОРОВЕ И СЪДЕБНИ ДЕЛА

Анализът на много жалби, свързани със защитата на трудовите права, показва, че делата по трудови спорове, най-често във връзка с прекратяване на трудови правоотношения, протичат от три до седем години общо в трите инстанции. Особено тревожен е фактът, че гражданите, чиито трудови права са нарушени, очакват по две-три години само насрочване на делата във Върховния касационен съд. Така те се лишават от правото им на бърз съдебен процес, въпреки че исковете по чл. 344, ал. 1, т. 1, 2 и 3 от Кодекса на труда и исковете за парични вземания по трудови правоотношения са регламентирани в глава дванадесета „а" на ГПК. Забавянето на решаването на делата довежда до загуби за всички страни в процеса, но най-ощетени са работниците и служителите.

Добре е да бъде ангажирано вниманието на българския парламент, който би могъл да предприеме законодателни промени. Такива могат да бъдат създаването на трудови съдилища, което би ускорило сегашното тромаво решаване на трудовите спорове и ще облекчи съдилищата в разглеждането на други дела. Трябва да отбележим, че в значителен брой от държавите членки на Европейския съюз има създадени трудови съдилища (напр. Белгия, Германия, Унгария, Франция, Швеция, Финландия и др.).

ЕДНОКРАТНИ ОБЕЗЩЕТЕНИЯ ПО ЗАКОНА ЗА ПОЛИТИЧЕСКА И ГРАЖДАНСКА РЕАБИЛИТАЦИЯ НА РЕПРЕСИРАНИ ЛИЦА

В институцията много често постъпват жалби от граждани, свързани с недоволство от областни управители, които в продължение на месеци, дори година, не се произнасят по техните молби за наличие на репресия. Така се нарушава правото им да получат от институциите справедливо, безпристрастно и в разумен срок административно обслужване.

Институцията ще продължи да огласява примери на лоша администрация в това отношение. Омбудсманът ще осъществява работни срещи на представители на различните ангажирани институции за изясняването на проблемите в тази област и рационалното им разрешаване. Гарантирането на правата на гражданите по Закона за политическа и гражданска реабилитация на репресирани лица има жива обществено-политическа чувствителност.

ПРОБЛЕМИ, СВЪРЗАНИ С ВЪЗСТАНОВЯВАНЕ НА СОБСТВЕНОСТ В ТЕРИТОРИИ ПО § 4 ОТ ПРЕХОДНИТЕ И ЗАКЛЮЧИТЕЛНИ РАЗПОРЕДБИ НА ЗАКОНА ЗА СОБСТВЕНОСТТА И ПОЛЗУВАНЕТО НА ЗЕМЕДЕЛСКИТЕ ЗЕМИ

До омбудсмана постъпват множество жалби, свързани с възстановяване на собственост в територии по § 4 от преходните и заключителни разпоредби на Закона за собствеността и ползуването на земеделските земи (това са територии, в които са предоставяни земи за ползване по силата на нормативни актове). За да се възстанови, съответно придобие собственост, трябва да се изработи помощен план и план на новообразуваните имоти. За тази цел общинската администрация изготвя заданията, а областният управител възлага изработването на плановете. Фи-

нансирането се осъществява чрез министъра на държавната администрация и административната реформа от държавния бюджет по годишна програма, съставена от областния управител до 30 септември на предходната година, и съгласувана с кмета на общината. При проверките по конкретни жалби се установи, че в някои случаи липсва координация между администрациите, което може да се преодолее. Обезпокоителното е, че областните управители не са в състояние да сключат договори за възлагане на изработването на плановете поради липса на финансов ресурс.

Намираме за решаващо за преодоляване на проблема по възстановяване на собствеността в територии по § 4 от ПЗР на ЗСПЗЗ министърът на държавната администрация и административната реформа в координация с областните управители да защитава успешно необходимите средства за изработване на помощни планове и планове на новообразуваните имоти в Закона за държавния бюджет на Република България за 2008 г.

ПРОБЛЕМИ, СВЪРЗАНИ С ПОЛУЧАВАНЕ НА ОБЕЗЩЕТЕНИЕ ЗА ВЪЗСТАНОВЕНИ ПРАВА НА СОБСТВЕНОСТ НА ЗЕМЕДЕЛСКИ ЗЕМИ С ПОИМЕННИ КОМПЕНСАЦИОННИ БОНОВЕ

До омбудсмана постъпват жалби по проблеми, пред които се изправят граждани с възстановено право на собственост по Закона за собствеността и ползването на земеделски земи във връзка с невъзможността да си получат съответстващата им се част от обезщетение с поименни компенсационни бонове. Причината е, че решенията на общинската служба по земеделие и гори за обезщетяване с поименни компенсационни бонове се издават общо на наследниците на починалия собственик.

Действащата към момента правна уредба на режима за регистрация, използване и разплащане с обезщетителни книжа е установена в Закона за сделките с компенсаторни инструменти (ЗСКИ), обнародван в ДВ, бр. 47 от 2002 г. и произтичащите от него промени в Закона за собствеността и ползуването на земеделските земи (ЗСПЗЗ). За разлика от предходния режим преди влизането в сила на ЗСКИ, общинската служба по земеделие и гори няма правомощието да извършва действия във връзка с подялбата на поименните компенсационни бонове, предоставени като обезщетение общо на наследниците на починал собственик. Нейната роля е сведена до предоставяне на правоимащите лица на удостоверителните документи (депозитарните разписки).

Правилата за получаване на депозитарните разписки са установени от законодателя в защита на правата на всеки от съсобствениците и препятстват измами и злоупотреби при сделките с компенсаторни инструменти. Това обаче не бива да създава пречки пред сънаследниците и да ги лишава от възможността да получат своя дял от обезщетението.

Ето защо смятаме, че законодателят би следвало да предвиди възможност за правоимащи сънаследници да получат полагащата им се част обезщетителни книжа, за да бъдат защитени правата на тези граждани.

СМЕТОСЪБИРАНЕ И СМЕТОИЗВОЗВАНЕ

През 2006 г. омбудсманът продължи да бъде сезиран с жалби и сигнали срещу отказ за освобождаване от такса за битови отпадъци. Много от общинските съвети все още не са приели ред за освобождаване от таксата, когато имотът няма да се използва през цялата година, а на места дори се упорства с виждането, че не може и не е нормално да бъде установен подобен ред.

С промените в Закона за местните данъци и такси от 2003 г. се даде възможността на местните органи на самоуправление да определят реда за освобождаване от местни такси („Общинският съвет определя с наредби реда, по който лицата, неползващи услугата през съответната година или през определен период от нея, се освобождават от заплащане на съответната такса“ – чл. 8, ал. 5 от ЗМДТ).

При проверката на случаите се установи, че от началото на 2004 г. до края на 2005 г. такса за сметосъбиране и сметоизвозване се събира от всички собственици и наематели на имоти, независимо дали имотите се използват ефективно, или не. Този ред за събиране на таксата за битови отпадъци се е приемал за законосъобразен и от служителите на

данъчната администрация, видно от приложените към жалбите до омбудсмана документи.

В резултат на така установения ред за събиране на таксата за битови отпадъци правото на гражданите за справедливо определяне и заплащане на местните такси, прокламирано в чл. 8, ал. 1, т. 3 на Закона за местните данъци и такси, е очевидно нарушено. Гражданите са застрашени да заплащат стойността на услуга, която не ползват.

Становището на министъра на финансите, изразено по искане на омбудсмана, е, че законът не е предвидил възможността за освобождаване от такса за сметосъбиране и сметоизвозване.

За съжаление правата на гражданите на справедливост при определяне и заплащане на такса за сметосъбиране и сметоизвозване продължават да се нарушават в много общини, в които общинските съвети все още не са приели ред за освобождаване от таксата, когато имотът няма да се използва през цялата година.

Омбудсманът предвижда съвместни действия със Сметната палата за решаване на тези проблеми.

СЪДЕБНА АДМИНИСТРАЦИЯ

В част от жалбите граждани се оплакват от бавна съдебна администрация. Усилията в посока разрешаване на конкретните жалби не дават желаните резултати. Бавността на съдебната система и в частност на съдебната администрация е по-скоро явление, отколкото изолирани случаи. Често в отговори на наши запитвания по конкретни жалби председателите на съдилищата оправдават разглеждането на делата в по-продължителен период с несъответствието между прекомерния обем от постъпленията им и реалните възможности за тяхното приключване.

Омбудсманът винаги е смятал, че негова естествена територия в защитата на правата на човека е гражданският контрол върху администрацията на съдебната власт, недоволствата от която не намаляват. Той сложи началото на този контрол от свое име. Изключително благоприятно е разбирането и взаимодействието в това отношение с ръководителите на съдебната власт.

Воден от убеждението, че е наложително развитието на институцията за по-действен и ефикасен контрол и наблюдение върху съдебната администрация, омбудсманът създаде работна група от експерти. Подготвени са правила за ръководство и взаимодействие със съответните органи и места.

Ние поздравяваме създаването с последните изменения на чл. 123а от Конституцията на Република България на Инспекторат към Висшия съдебен съвет и смятаме, че с ефикасно сътрудничество с него институцията на омбудсмана ще допринася за едно правосъдие в разумни срокове и без подозрения за административни похвати, които будят недоволство.

Това ново съдържание на граждански контрол върху поведението на съдебната администрация предстои да увеличава своя обхват и да стига до най-конкретни резултати.

Гиньо Ганев и главният прокурор Борис Велчев

И НАКРАЯ, КАКТО И В НАЧАЛОТО

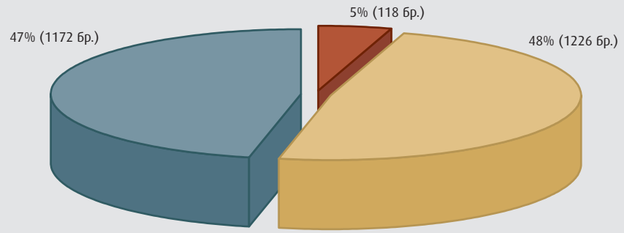
Омбудсманът на Република България подчертава, че този негов годишен доклад не се свежда до обикновен количествен отчет на действията на институцията. По-важни са очертаните в него оценки и креативни идеи, за да се въвежда в индивидуалното и общественото съзнание взискателността на гражданите като носители на своето ново основно право – правото на добро управление и добра администрация. И заедно с това стои повелята за по-голяма компетентност и чувство за нарастващ дълг на администрацията към всеки отделен член на обществото. Нейната подвластност на най-висшата ценност на Европейския съюз – правата на човека, да се превръща във вътрешна мярка при всеки досег на административния човек с гражданските проблеми и насъщни нужди.

Ето защо, като застъпник за правата на хората, омбудсманът би искал органите на властта, в цялата тяхна йерархия, да вземат акт от посочените в този доклад прояви на добра и лоша администрация, както и от посочените в него обстоятелства и тенденции, будещи тревога. Защото посягат на гражданските права и свободи.

ПРИЛОЖЕНИЕ 1:
СТАТИСТИЧЕСКИ ДАННИ
ЗА ЖАЛБИТЕ И СИГНАЛИТЕ

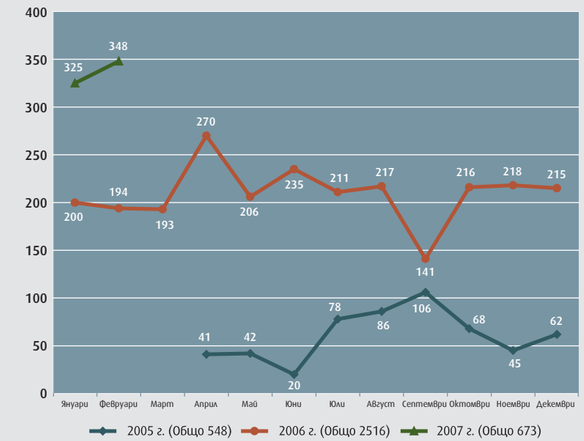
Фигура 1: Постъпили жалби и сигнали през 2006 г. според начина на получаването им

Жалби и сигнали:	Брой
Получени по електронен път	118
Подадени лично	1226
Пристигнали по пощата	1172
ОБЩО	2516



ФИГУРА 1

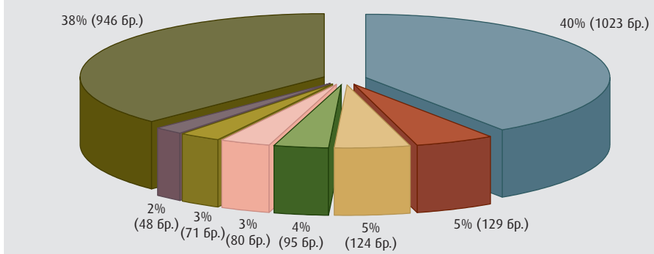
Фигура 2: Постъпили жалби и сигнали по месеци



ФИГУРА 2

Фигура 3: Постъпили жалби и сигнали през 2006 г. по области

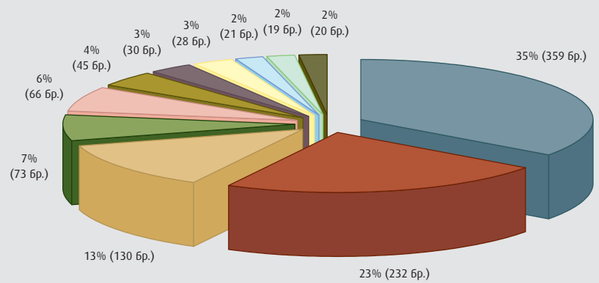
Области	Брой
Област София - град	1023
Област Варна	129
Област Пловдив	124
Област Благоевград	95
Област Бургас	80
Област Плевен	71
Област Стара Загора	48
Всички останали области	946
ОБЩО	2516



ФИГУРА 3

Фигура 4: Жалби от област София-град по категории на нарушенията

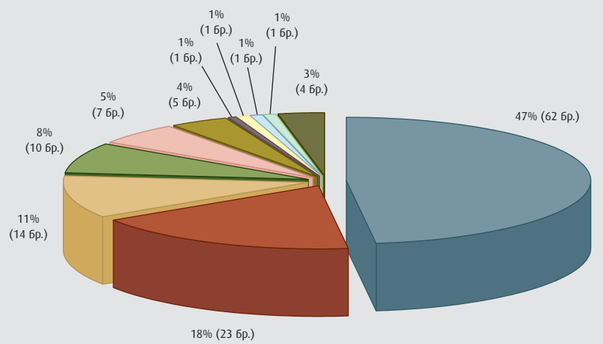
Категории на нарушенията:	Брой
Проблеми на собствеността	359
Обществени услуги	232
Социални дейности	130
Нарушения на основните права и свободи	73
Административно обслужване	66
Обществен ред и сигурност	45
Граждански и политически права	30
Здравеопазване	28
Опазване на околната среда	21
Неизпълнение на съдебни актове	19
Друг вид нарушение	20
ОБЩО	1023



ФИГУРА 4

Фигура 5: Жалби от област Варна по категории на нарушенията

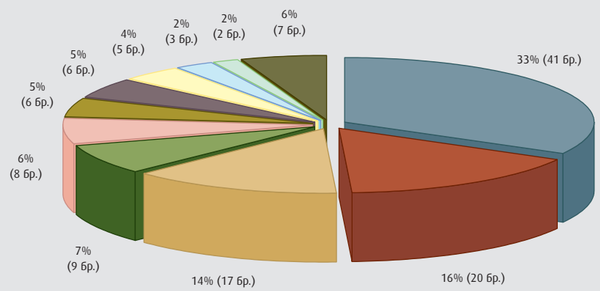
Категории на нарушенията:	Брой
Проблеми на собствеността	62
Социални дейности	23
Обществени услуги	14
Нарушения на основните права и свободи	10
Административно обслужване	7
Обществен ред и сигурност	5
Неизпълнение на съдебни актове	1
Граждански и политически права	1
Здравеопазване	1
Опазване на околната среда	1
Друг вид нарушение	4
ОБЩО	129



ФИГУРА 5

Фигура 6: Жалби от област Пловдив по категории на нарушенията

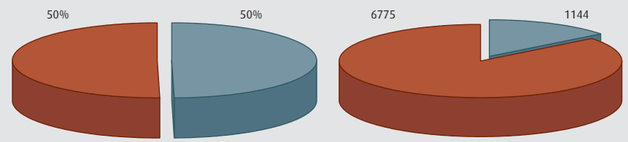
Категории на нарушенията:	Брой
Проблеми на собствеността	41
Социални дейности	20
Обществени услуги	17
Нарушения на основните права и свободи	9
Административно обслужване	8
Обществен ред и сигурност	6
Неизпълнение на съдебни актове	6
Граждански и политически права	5
Здравеопазване	3
Опазване на околната среда	2
Друг вид нарушение	7
ОБЩО	124



ФИГУРА 6

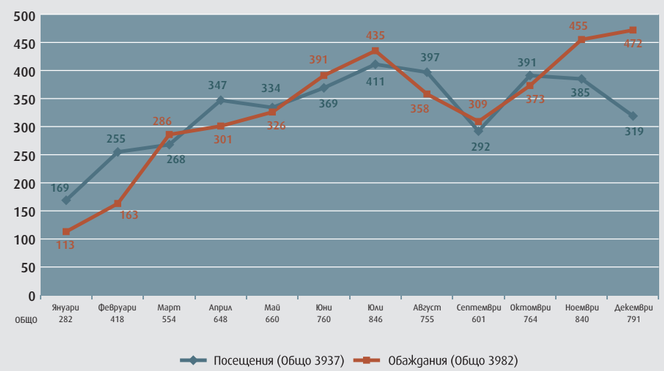
Фигура 7: Постоянна приемна на омбудсмана

Посещения и телефонни обаждания през 2006 г.	Брой	Подадени жалби и дадена информация през 2006 г.	Брой
Посещения на граждани	3937	Подадени жалби	1144
Телефонни обаждания	3982	Дадена информация или консултации	6775
ОБЩО	7919	ОБЩО	7919



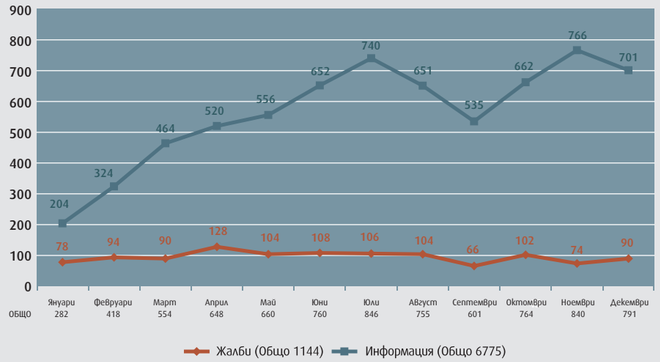
ФИГУРА 7

Фигура 8: Посещения и телефонни обаждания в приемната по месеци



ФИГУРА 8

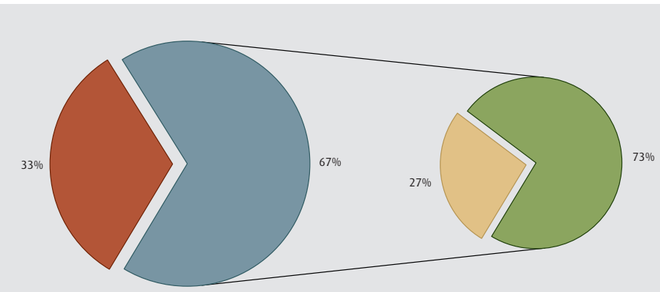
Фигура 9: Подадени жалби и дадена информация в приемната по месеци



ФИГУРА 9

Фигура 10: Жалбите и сигналите според етапа на проверката

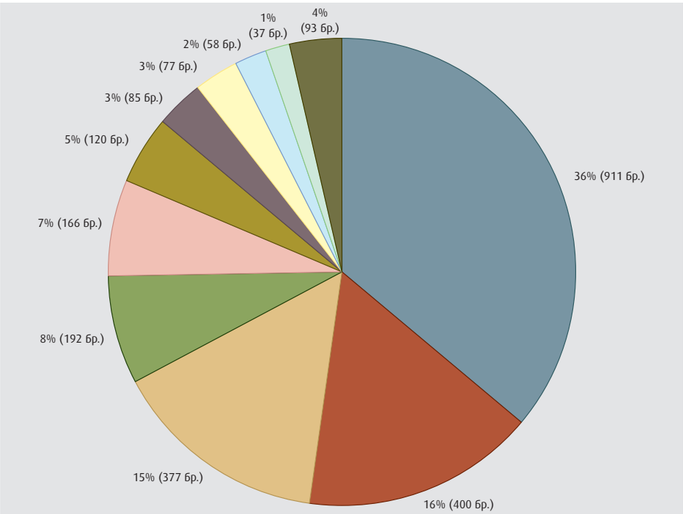
Етапи на проверката:	Брой
В процес на проверка	999
Приключени	
Като недопустими по чл. 22, ал. 5 от ПОДО	550
С решение на проблема или дадени съвети	1515
ОБЩО	3064



ФИГУРА 10

Фигура 11: Постъпили жалби и сигнали през 2006 г. по категории на нарушенията

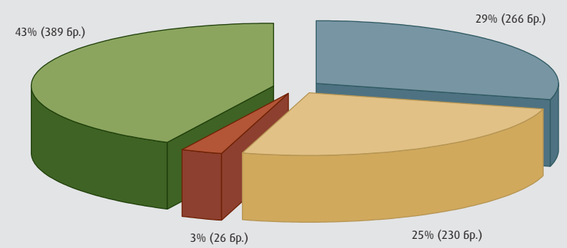
Категории на нарушенията:	Брой
Проблеми на собствеността	911
Социални дейности	400
Обществени услуги	377
Основни права и свободи	192
Административно обслужване	166
Обществен ред и сигурност	120
Неизпълнение на съдебни актове	85
Граждански и политически права	77
Здравеопазване	58
Опазване на околната среда	37
Друг вид нарушение	93
ОБЩО	2516



ФИГУРА 11

Фигура 12: Жалби и сигнали, свързани с проблеми на собствеността

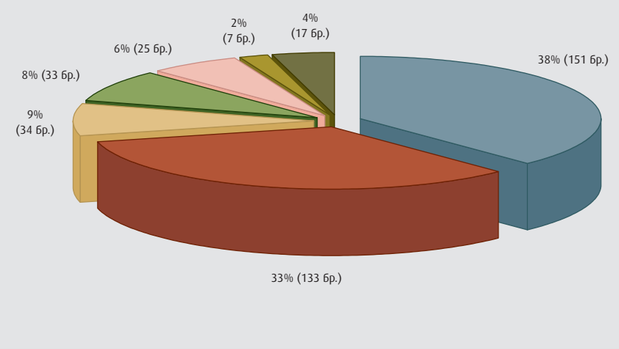
Проблеми на собствеността:	Брой
Устройство на територията и незаконно строителство	266
Възстановяване на земеделски земи	230
Възстановяване на земите и горите от горския фонд	26
Други проблеми на собствеността	389
ОБЩО	911



ФИГУРА 12

Фигура 13: Жалби и сигнали, свързани със социални дейности

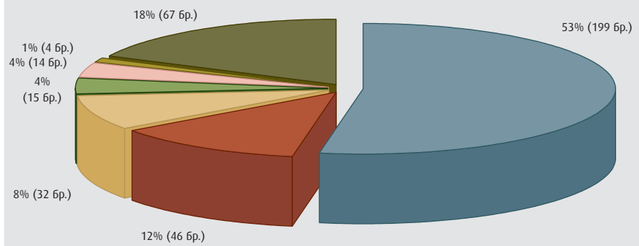
Социални дейности:	Брой
Социално осигуряване и обезщетения	151
Трудови права и заетост	133
Хора с увреждания	34
Социално подпомагане	33
Права на децата и младежите	25
Социални услуги	7
Други социални дейности	17
ОБЩО	400



ФИГУРА 13

Фигура 14: Жалби и сигнали, свързани с предоставяне на обществени услуги

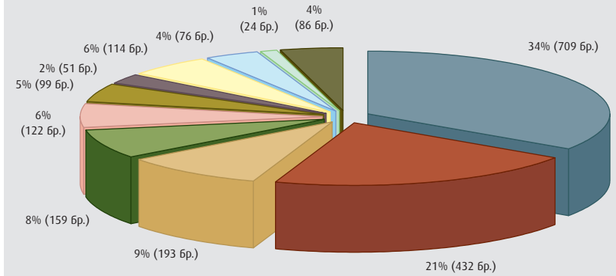
Обществени услуги:	Брой
Топлоснабдяване	199
ВиК	46
Електроснабдяване	32
Сметосъбиране и сметоизвозване	15
Телефонни услуги	14
Обществен транспорт	4
Други обществени услуги	67
ОБЩО	377



ФИГУРА 14

Фигура 15: Постъпили жалби и сигнали до 31.12.2006 г., по които проверката е приключила, по категории на нарушенията

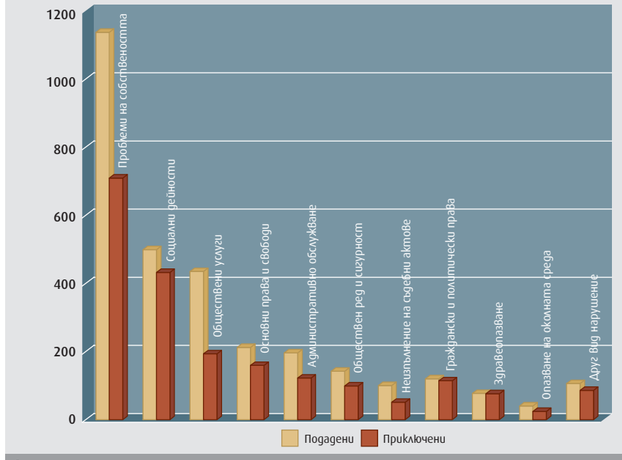
По категории на нарушенията:	Брой
Проблеми на собствеността	709
Социални дейности	432
Обществени услуги	193
Основни права и свободи	159
Административно обслужване	122
Обществен ред и сигурност	99
Неизпълнение на съдебни актове	51
Граждански и политически права	114
Здравеопазване	76
Опазване на околната среда	24
Друг вид нарушение	86
ОБЩО	2065



ФИГУРА 15

Фигура 16: Приключени жалби и сигнали спрямо получените до 31.12.2006 г. по категории на нарушенията

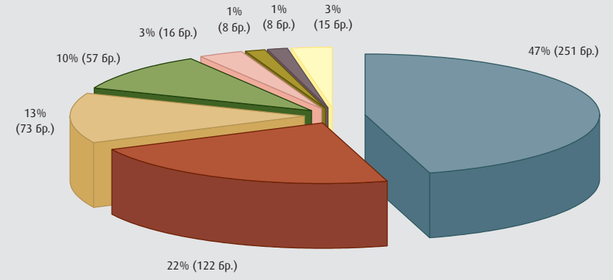
По категории на нарушенията:	Подадени	Приключени
Проблеми на собствеността	1137	709
Социални дейности	499	432
Обществени услуги	435	193
Основни права и свободи	212	159
Административно обслужване	196	122
Обществен ред и сигурност	142	99
Неизпълнение на съдебни актове	100	51
Граждански и политически права	120	114
Здравеопазване	77	76
Опазване на околната среда	40	24
Друг вид нарушение	106	86
ОБЩО	3064	2065



ФИГУРА 16

Фигура 17: Жалби, приключени поради липса на законово основание за разглеждане

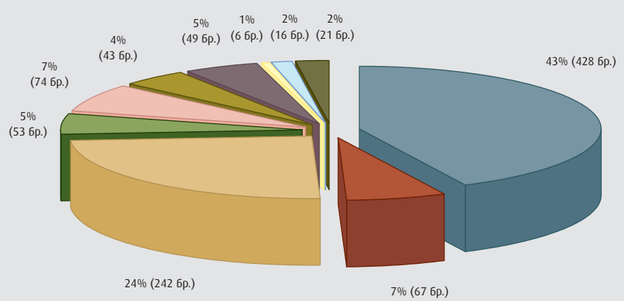
	Брой
Искане за преразглеждане или отмяна на влезли в сила съдебни решения	251
Произнасяне по проблеми, предмет на съдебен спор	122
Гражданскоправни спорове	73
Намеса в работата на прокуратурата и следствените органи	57
Искане омбудсманът да ги представлява в съдебен процес	16
Въпроси в компетенциите на НС	8
Искане за произнасяне по действия, извършени преди повече от 30 години	8
Липса на конкретно искане	15
ОБЩО	550



ФИГУРА 17

Фигура 18: Жалби и сигнали в процес на проверка по категории на нарушенията

По категории на нарушенията:	Брой
Проблеми на собствеността	428
Социални дейности	67
Обществени услуги	242
Основни права и свободи	53
Административно обслужване	74
Обществен ред и сигурност	43
Неизпълнение на съдебни актове	49
Граждански и политически права	6
Опазване на околната среда	16
Друг вид нарушение	21
ОБЩО	999



ФИГУРА 18

ПРИЛОЖЕНИЕ 2:
СТАНОВИЩА НА ОМБУДСМАНА ПО ПРОВЕРКИ ПО СОБСТВЕНА ИНИЦИАТИВА

СТАНОВИЩЕ НА ОМБУДСМАНА НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

Относно: Проверка на омбудсмана на Република България по сигнали на организации на гражданите за унищожаване на зелени площи в София и за липса на широко обществено обсъждане на екологичните рискове от приемането на Общия устройствен план на Столичната община

До омбудсмана на Република България постъпиха редица сигнали от граждани, граждански групи и организации, загрижени за съдбата на зелената система на София след приемането на новия общ устройствен план (ОУП) на Столичната община.

Воден от принципното си разбиране, че с плана на столицата и закона за неговото приемане се уреждат въпроси от голям обществен интерес, омбудсманът се самосезира и образува проверка по случая.

В хода на проверката бяха проведени редица срещи с граждани, инициативни комитети, независими експерти, представители на държавната и общинската администрация, общински съветници от Столичния общински съвет и много журналисти.

Наред с това, омбудсманът предприе една безпрецедентна и мащабна обществена инициатива за обсъждане на градоустройствените проблеми на столицата – организира в сътрудничество с различни граждански инициативни комитети и сдружения тринадесет открити дискусии с обществеността в единадесет столични района. Целта на тези дискусии беше да бъдат запознати гражданите с новия ОУП и да се даде възможност предложенията, критиките и идеите за неговото подобряване да бъдат обобщени и анализирани от институцията на омбудсмана, а в последствие и предложени на вниманието на Народното събрание и другите компетентни държавни и общински органи.

Впечатляващ факт е, че в тези дискусии взеха участие повече от две хиляди граждани, а също така и народни представители, главният архитект на София, съответните районни кметове, представители на Министерството на регионалното развитие и благоустройството, общински съветници, представители на специализираните архитектурни среди. Това несъмнено показва обществената тежест на проведените обсъждания и предложенията, произтичащи от тях. За всички дискусии е воден пълен стенографски протокол.

Цялостният анализ на събраната при проверката на омбудсмана информация позволява да се направят някои съществени констатации и предложения относно:

I. Спазването на правата на гражданите, гарантиращи участието им в процеса на приемане на ОУП на София.

II. Законосъобразността на процедурата при изработването на ОУП.

III. Позициите на участвалите в дискусиите по проекта за Закон за одобряване и прилагане на ОУП на Столичната община.

IV. Мненията на участвалите в дискусиите граждани относно градоустройствените предвиждания на ОУП.

V. Основни изводи.

VI. Препоръки.

I. Относно спазването на правата на гражданите, гарантиращи участието им при приемането на плана на София.

Омбудсманът на Република България счита, че планът е преминал през процедура, която не е позволила реално гражданско участие в обсъждането му на етап, в който все още са налице открити възможности за съобразяване с общественото мнение. Доколкото са провеждани обсъждания, те са били главно в експертни среди. Единственото открито за по-широката общественост обсъждане е проведено на 17.09.2002 г. в сградата на Централната баня в София. Този начин на организиране на обществените обсъждания очевидно не е гарантирал пълноценно участие на гражданите в решаването на въпроси от жизнено значение за тях, каквито са градоустройствените въпроси и произтичащите от тях проблеми

на околната среда.

Това право на гражданите е закрепено както в българското законодателство, така и в международноправните норми:

1) Правото на гражданите на здравословна и благоприятна околна среда (чл. 55 от Конституцията):

„Чл. 55. Гражданите имат право на здравословна и благоприятна околна среда в съответствие с установените стандарти и нормативи. Те са длъжни да опазват околната среда."

2) Конвенцията за достъпа до информация, участието на обществеността в процеса на вземането решения и достъпа до правосъдие по въпроси на околната среда:

Конвенцията, известна още като Орхуска, изисква от възприелата я държава да:

„се стреми да подпомага ефективното участие на обществеността на подходящ етап и когато все още са налице открити възможности в подготовката от страна на държавните органи на нормативни актове с непосредствена изпълнителна сила и на други общоприложими правила със задължителна сила, които могат да имат значително въздействие върху околната среда. За тази цел следва да се предприемат следните мерки:

(a) да се установят достатъчни срокове за ефективно участие;

(b) да се публикуват или да бъдат направени публично достояние по друг начин проектоправилата;

(c) да се даде възможност на обществеността да направи своите коментари пряко или чрез представителни консултативни органи.

Резултатът от участието на обществеността се взема предвид в максималната възможна степен."

3) Правото на гражданите да представят предложения и възражения, гарантирано от Закона за нормативните актове:

„Чл. 2а. (Нов – ДВ, бр. 55 от 2003 г., в сила от 18.12.2003 г.) Лицата, за които възникват задължения или ограничения по силата на нов нормативен акт, се уведомяват преди неговото приемане. Уведомяването се извършва чрез изпращането на проекта до представителни организации на тези лица, чрез публикуването му в средствата за масово осведомяване, в Интернет или чрез оповестяването му по друг подходящ начин, като в срок не по-кратък от един месец засегнатите могат да представят предложения и възражения до съответния компетентен орган."

4) Изискването на чл. 127 във вр. с чл. 121 от Закона за устройство на територията:

Според този текст общественото обсъждане на устройствен план в град като София може да бъде ефективно само ако се проведе във всички 24 района на столицата.

В тази логика, омбудсманът смята, че независимо от факта, че ратификацията на Конвенцията от Орхус и промяната в Закона за устройство на територията са извършени, след като процедурата по изработване и приемане на ОУП е започнала, те се случват в момент, в който тази процедура не е завършила и все още са налице възможности за реално участие на гражданите в решаването на въпроси от жизнено значение за тях.

II. Относно законосъобразността на процедурата за изработване на ОУП на София.

Резултатите от проверката на омбудсмана показват, че са налице някои пропуски в законово установената процедура за изработване на ОУП:

1. Липсва съществен елемент от фактическия състав на процедурата по изготвяне и приемане на общ устройствен план на София съгласно действащия закон, а именно:

Няма решение на Министерския съвет за определяне на перспективния период, в който се прилага новият общ устройствен план на Столичната община, обемът, съдържанието и фазите на проектирането му съгласно разпоредбата на § 10, ал. 2 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за одобрение и приложение на общия градоустройствен план на София (ДВ, бр. 41 от 1998 г., изм., бр. 1 от 2001 г.).

2. Налице са промени в ОУП, настъпили след приемането му от СОС през 2003 г. В хода на проверката редица граждани и организации посочиха като примери за това гробището край Бусманци, парк „Възраждане", трасето на метрото до ж.к. „Дружба". За някои от тези нерегламентирани изменения на плана в администрацията на омбудсмана са постъпили и писмени жалби.

III. Позиции на участвалите в дискусиите по проекта за Закон за одобряване и прилагане на ОУП на Столичната община.

В рамките на организираните от омбудсмана открити публични дискусии бяха изразени редица критични мнения към текстовете на законопроекта. Сходни констатации и критики се съдържат и в експертните становища на Консултативния съвет по законодателството при 40-ото Народно събрание и на неправителствената организация „Институт по нормотворчество".

Споделяйки голяма част от критиките на гражданите и експертите към законопроекта, омбудсманът счита, че:

1. Законопроектът надхвърля своя предмет – да одобри общия устройствен план на столицата и специфичните правила и норми към него. Вместо това се урежда по-широк кръг отношения, несвързани пряко с целта му.

2. Законопроектът предвижда застроителни режими, различни от общия режим за страната, които изискват внимателна преценка на обосноваността им от гледна точка на обществения интерес.

3. Несполучливо е предвижданото да се променят административно-териториалните граници на София като се включат части от землища на съседни общини в отклонение от реда, предвиден в чл. 136, ал. 2 от Конституцията и чл. 28 от Закона за административно-териториалното устройство на Република България.

4. Законопроектът съдържа норми, изцяло извън неговия предмет, като с тях се предоставят права или въвеждат задължения на органи на местното самоуправление извън техните правомощия, уредени в Конституцията и Закона за местното самоуправление и местната администрация. Такива, например, са нормите в Глава шеста от законопроекта – „Органи за координация". В тази глава се създава като орган за координация Столична агломерация с функции изцяло извън предмета на закона, несъответстващи и на уредбата в Закона за регионално развитие и Закона за устройство на територията. Така се нарушават и конституционните принципи за самоуправление на местните общности, както и ратифицираната от Република България Европейска харта за местно самоуправление. Общ принцип, произтичащ от тези актове, е, че сдружаването на общините може да става само на доброволен принцип, а не по силата на закон.

5. Намалява се степента на защита на зелените площи в сравнение с разпоредбите на Закона за устройство на територията. Тези норми бяха приети от Народното събрание през 2004 г., за да ограничат застрояването на зелени площи най-вече в София.

6. Подлежи на задълбочена преценка как да бъде преодолян чл. 84, т. 1 от Конституцията, който предвижда законите и техните изменения да се приемат от Народното събрание. Сегашният законопроект, с който ще се одобри ОУП на София, в същото време предвижда бъдещите изменения на плана да се извършват не от парламента, а от други органи с административни актове!

7. Нецелесъобразно в законопроекта е разширен кръгът на основанията за изменение на ОУП в сравнение с предвидените в Закона за устройство на територията, което намалява стабилността на плана като основа за дългосрочно развитие на столицата.

8. Предвидените правила и нормативи за застрояване на жилищните комплекси ще доведат до тяхното преуплътняване и ще нарушат комплексния характер на тези територии като органично цяло.

9. Не са предвидени надеждни гаранции за справедливото обезщетяване на собственици, чиито земи са предвидени за зелени площи.

IV. Мнения на участвалите в дискусиите граждани относно градоустройствените предвиждания на ОУП.

Голямата част от участниците в публичните дискусии, изразиха мнение, че общият устройствен план не е познат на широката общественост в София. Същевременно активността в обсъжданията показва, че интересът на гражданите към предвижданията на плана е значителен. Въпреки добросъвестните разяснение на главния архитект на София и неговия екип, чрез една среща в даден район е трудно да се информират присъстващите за детайлите в градоустройството. Независимо от това, могат да се изведат няколко основни въпроса, които тревожат обществеността:

- Като недостатък се изтъква нереалистичното предвиждане за какво население е изготвен планът. В самия проект, за който се твърди, че е изготвен въз основа на данни от преброяването от 2001 г., се прави прогноза, че

според най-оптимистични предвиждания населението на София през 2020 г. ще наброява 1 390 000 души. Още днес, обаче, през 2006 г., регистрираните с настоящ адрес в столицата граждани възлизат на 1 377 000. В резултат на това нарастване на населението, с по-бързи от предвидените темпове, посочените в ОУП показатели за зелени и свободни площи на един жител значително ще се влошат. Този факт основателно поставя въпроса в състояние ли е планът да поеме темповете, с които София се разраства, ще осигури ли транспортни връзки, жизнена среда, въздух и планираните по 35 kв. м на всички жители.

- Създават се предпоставки за преуплътняване на жилищните комплекси, нарушаване на тяхната органична цялост и влошаване на жизнените условия в кварталите.
- Нарушава се природосъобразната връзка на Витоша с града чрез застрояване на т.нар. зелени клинове и подвитошките територии.
- Редица предвиждания на транспортно-комуникационната система на града ще доведат до влошаване на условията на живот, например – автомагистрала „Люлин", Западна тангента, Крайречен булевард, летището и др.
- Не са предвидени нови терени за спорт и спортни съоръжения в жилищните комплекси.
- Планът не решава по задоволителен начин въпроси от изключителна важност за столицата, каквито са тереният за сметища и за нови гробища.

V. ОСНОВНИ ИЗВОДИ:

Проверката на омбудсмана установи редица пропуски в процедурата за изготвяне на плана, несъвършенства на текстовете на законопроекта и на градоустройствените предвиждания на плана. Отчитането на тези пропуски и несъвършенства поставя въпроса за целесъобразността от приемане на законопроекта и общия устройствен план на Столичната община.

От друга страна обаче, не може да бъде отхвърлена тезата, потвърждавана и от редица експерти, браншови и граждански организации, че неприемането на плана и закона за неговото прилагане води до нестабилност и възпрепятства териториалното развитие на София. Заслужават внимание и мненията, че връщането на законопроекта и плана ще доведе до значителни разходи на средства и време за изработването на нов план. Категорични становища за приемане на законопроекта, в отговор на наши запитвания, дадоха Министерството на регионалното развитие и Министерството на околната среда и водите. Тази теза се поддържа и от Столична община.

В хода на проверката на омбудсмана ясно се очертаха две различни виждания за съдбата на законопроекта. Според едното е необходимо връщане на законопроекта и плана на вносителя с цел неговото подобряване. Второто гледище настоява за приемане в кратки срокове и изключва възможността за корекции на графичната част на общия устройствен план поради експертния характер на материята. Зад всяко от двете виждания стоят значителен брой граждански и професионални организации, експерти и институции.

Намирането на баланс между тези различни гледища е въпрос на зрялост и надмощие на обществения интерес за законодателя – Народното събрание. От една страна, да отговори на очакванията за приемане на закона в рамките на текущата парламентарна процедура, а от друга, да отстрани несъвършенствата на законовите текстове и да създаде предпоставки за съобразяване на графичната част на плана с обосноваените и справедливи обществени критики и искания.

Воден от разбирането си, че въпроси с такова обществено значение трябва да бъдат решавани, като максимално се отчита общественият интерес, омбудсманът на Република България потърси разумно и взаимноприемливо решение, около което да се обединят заинтересованите държавни институции и граждански организации. База за това му дава и чл. 19, ал. 1, т. 5 от Закона за омбудсмана, който оправомощава институцията да „посредничи между административните органи и засегнатите лица за преодоляване на допуснатите нарушения и примирява позициите им".

Този подход, както и конкретните препоръки на омбудсмана в предварителен порядък, получиха и подкрепата на главния архитект на Столичната община, квалифицирани браншови организации и на редица от гражданските организации, ангажирани с проблема.

В този ред на мисли, препоръките на омбудсмана преследват три основни цели:

А) Да отговорят на оправданите очаквания за скорошно приемане на закона, което да внесе повече прозрачност, стабилност и предвидимост в териториалното развитие на София.

Б) Да подпомогнат усъвършенстването на текстовете на законопроекта и приложенията към него в съответствие с гражданските искания и експертните становища.

В) Да предложат законов механизъм за подобряване в обозрими срокове на градоустройствените предвиждания на плана в съзвучие с исканията на обществеността.

VI. ПРЕПОРЪКИ

Омбудсманът счита, че при обсъждането на законопроекта за одобряване на ОУП на Столичната община следва да се имат предвид следните конкретни препоръки:

1. Необходимо е решително подобряване на законопроекта за одобряване на ОУП, така че да се отчетат обществените очаквания и обосноваените експертни мнения.

В тази насока е наложително при понататъшното обсъждане на законопроекта да се вземат предвид следните принципни съображения:

- Обхватът на законопроекта следва да бъде ограничен до неговата непосредствена цел – одобряване и прилагане на ОУП.
- Необходимо е да се прецени всестранно дали планът на София да се одобрява с от Народното събрание или това да става с акт на Министерски съвет или други органи. В този, втория, случай, би следвало да се внесе изменение в чл. 127, ал. 7 от ЗУТ, който понастоящем задължава парламента да приема ОУП на София. По този начин ще се избегне противоречието с чл. 84, т. 1 от Конституцията, който предвижда законите и техните изменения да се приемат от Народното събрание.
- Необходимо е да се потърси разрешение с противоречието с чл. 84, т. 1 от Конституцията на предвижданото в законопроекта, а именно, че планът се одобрява от Народното събрание със закон, а се изменя от други органи с актове от по-ниска степен. Едно от възможните решения е да се преосмисли чл. 127, ал. 7 от ЗУТ, като се предвиди бъдещите общи устройствени планове на София и техните изменения да не се одобряват със закон, а с управленско решение от достатъчно висока степен – например с решение на Министерски съвет.
- Отклонения от общия за страната режим на устройството на територията и режимите на урегулиране и застрояване да се допускат само в посока на завишени изисквания в защита на обществения интерес, схванат като съчетание на интензивно социално-икономическо развитие на столицата и подобряване и съхраняване на жизнената среда. По този начин ще се ограничат възможностите администрацията да прилага застроителни режими, различни от общия режим за страната, както и опасностите от административен произвол и корупция при прилагането на плана.
- Законът за одобряване на ОУП трябва да бъде съобразен със Закона за административно-териториалното устройство на Република България и Закона за местното самоуправление и местната администрация. По-конкретно:
- Целесъобразно е да отпадне Глава шеста – „Органи за координация". В тази глава се създава като орган за координация Столична агломерация с функции изцяло извън предмета на закона, несъответстваща и на уредбата в Закона за регионално развитие и Закона за устройство на територията.
- Промяна на административно-териториалните граници на София, с която се включват части от землища от съседни общини, да се извършва при спазване на Конституцията и Закона за административно-териториалното устройство на Република България.
- Целесъобразно е да се запази строгият ограничителен режим за застрояване на зелените площи, възприет от ЗУТ, като отпаднат допълнително въведените в законопроекта възможности за застрояване в зони и терени от зелената система.
- Редът за изменение на ОУП да гарантира прозрачност при промените му и пълноценно гражданско участие в процедурата.
- Нужна е корекция на правилата и

нормативите за застрояване на жилищните комплекси, които да допринесат за запазване на характера на кварталите като цялостни комплекси с техните междублокови пространства, със зелените зони, с детските и спортни площадки и да не допускат преуплътняване при преструктурирането им. Това разбиране би следвало да се доразвие при разработването на подробните устройствени планове на кварталите.

- Трябва да се предвиди ефикасен механизъм за справедливо обезщетяване на собствениците на земи, които се отреждат за зелени площи, включително и да се помисли за използване на възможностите на държавния бюджет.

2. Необходими са подобрения в градоустройствените предвиждания на ОУП в съответствие с преобладаващия обществен интерес.

Приемането на законопроекта в рамките на текущата парламентарна процедура, без да се отчитат справедливите искания на обществеността, крие рискове от одобряването на един план, който се приема неоднозначно (противоречиво) от гражданите. Нещо повече, редица предвиждания на плана категорично се оценяват като неприемливи от гледище на обществения интерес (виж по-горе т. IV).

Ето защо е необходимо чрез законодателни средства да се предвиди подобряване на графичната част на плана. В тази връзка омбудсманът предлага Народното събрание да възложи на Столичната община в срок от една година от приемането на закона да проведе обществени обсъждания на ОУП, въз основа на които планът да бъде подобрен и съобразен със справедливите искания на гражданите в максималната възможна степен. Добре е парламентът да обсъди необходимостта от обвързване на това изменение със строителна забрана в защита на зелените площи.

Още повече са необходими широките обществени дискусии, участието на обществеността и съблюдаването на принципите на откритостта и прозрачността при изработването на подробните устройствени планове на територията в столицата.

* * *

Омбудсманът намира за много положително предложението на парламентарната Комисия по жалби и петиции на граждани при 40-ото НС, отразено в нейно решение от 06.07.2006 г. – да бъде създаден Обществен съвет към институцията на омбудсмана във връзка с обсъждания законопроект за одобряване на ОУП, с участието на широк кръг представители на гражданските организации и експерти. Вече са предприети конкретни стъпки за създаването на такъв Обществен съвет, като целта е обобщените от него предложения да бъдат представени в Народното събрание в периода между двете четения на законопроекта. Без съмнение това ще допринесе за по-пълно отчитане на обществения интерес и по-широката обществена база за приемането на този законопроект.

03.08.2006 г.

Омбудсман на Република България

Гиньо Ганев

Настоящото Становище е изготвено на основание чл. 19 от Закона за омбудсмана и чл. 24 от Правилника за организацията и дейността на омбудсмана. То се изпраща на Народното събрание, Министерския съвет, Министерството на регионалното развитие и благоустройството, Столичната община, както и всички граждански комитети и сдружения, които са се обърнали към омбудсмана по разглежданите в него въпроси.

СТАНОВИЩЕ НА ОМБУДСМАНА НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

Относно: Проверка по повод многобройни жалби и сигнали за нарушения на правата на гражданите от страна на топлофикационните дружества и фирмите за дялово разпределение

Омбудсманът на Република България, воден от убеждението, че спазването на правата на човека е основен критерий за демократичния и правов характер на държавата, на основание чл. 19, ал. 2 от Закона за омбудсмана и чл. 9, ал. 1, т. 3 от Правилника за организацията и дейността на омбудсмана, реши да предприеме собствена проверка по повод многобройните жалби и сигнали относно нарушения на правата на гражданите от страна на топлофикационните дружества, включително и поради тяхното фактическо монополно положение, както и на фирмите за дялово разпределение

След обстоен анализ на оплакванията на гражданите се очертаха три конкретни насоки на проверката:

I. Оплаквания за некоректно или недобросъвестно изчисляване на сметките за топлоснабдяване от фирмите за дялово разпределение (наричани по-нататък фирми за топлинно счетоводство) и топлофикационните предприятия, както и липса на ясни и прозрачни процедури за тяхното оспорване.

II. Недоволство на гражданите от задължението да заплащат сума „мощност", когато са се отказали на законно основание от услугите на топлофикационните дружества за отопление и битова гореща вода.

III. Ограничаване на правото на защита на гражданите поради привилегированото положение на топлофикационните дружества, които за разлика от други стопански субекти, могат да се снабдяват с изпълнителен лист за своите вземания само по извлечение от неплатени сметки, без да са ги доказали пред съда.

Проверката се извърши на територията на София, но констатациите, изводите и препоръките от нея се отнасят в определена степен и до топлофикационните дружества в цялата страна.

В хода на проверката омбудсманът:

- състави Протокол за съвместна проверка с Федерацията на потребителите в България върху дейността на топлофикационните дружества и фирмите за дялово разпределение на топлинна енергия, въз основа на който бяха извършени проверки в жилищни блокове на територията на София за установяване на осигуреността им с необходимите средства за измерване на топлинната енергия;
- проведе срещи с представители на „Топлофикация София" АД, Министерство на икономиката и енергетиката, Държавната комисия за енергийно и водно регулиране, Столична община, независими експерти и много граждани;
- анализира критични публикации в медиите.

Въз основа на проучванията и събраната информация, омбудсманът на Република България констатира следното:

По т. I. Оплаквания за некоректно или недобросъвестно изчисляване на сметките за топлоснабдяване от фирмите за топлинно счетоводство и топлофикационните предприятия, както и липса на ясни и прозрачни процедури за тяхното оспорване.

1. Системата за дялово разпределе-

ние на топлинна енергия (топлинно счетоводство) между потребителите в сграда – етажна собственост, е въведена през 2002 г. със Закона за енергетиката и енергийната ефективност (ДВ, бр. 108 от 14.12.2001 г.) при лоши технически условия, и то в противоречие с основните изисквания на БДС EN 834 и EN 835, а именно:

- стари, амортизирани абонатни станции без „регулатор на налягане", водомери пред подгревателя за топла вода и др.;
- силно нарушена проектна отоплителна мощност на повечето сгради поради големия процент пломбирани и отсъединени радиатори от сградната инсталация.

Тези неподходящи условия при въвеждането на системата за дялово разпределение на топлинна енергия във всички сгради в София и други градове доведоха до чувствително увеличение на сметките за отопление и топла вода на потребителите.

Усилията за преодоляване на лошото техническо състояние на абонатните станции започват едва през 2003г. Очевидно е обаче, че тези усилия са недостатъчни и дори неефикасни, защото все още не са подменени около 6000 абонатни станции, което поставя в неравностойно положение потребителите, свързани с тях.

2. Фирмите за топлинно счетоводство неоснователно завишават сметките за отопление и топла вода, като изчисляват невярно прогнозния дял за отопление и топла вода. Това е така, защото фирмите за дялово разпределение използват при изчисляване на годишните изравнителни сметки на потребителите т.нар. „служебни единици" – свои методи и формули, които те не обявяват, позовавайки се на фирмена тайна.

Показателен за нередностите при изчисляване на сметките от фирмите за топлинно счетоводство е случаят с начислените от „Техем – Сървисис" ЕООД за отоплителния период 2004 – 2005 г. изравнителни сметки в размер от 800 до 1000 лв. на над 1000 потребители, които са се отказали от услугите на „Топлофикация".

И досега, въпреки издадената от министъра на икономиката и енергетиката Заповед № РД-16-693/14.11.2005 г., която задължава фирмите за топлинно счетоводство да коригират тези сметки, това е направено само за част от тях.

3. По недопустим начин се увеличават сметките за отопление на потребителите с прилагането на методиката за дялово разпределение, в различни сгради – етажна собственост.

Например:

- в сграда – етажна собственост с хоризонтална отоплителна инсталация и апартаментни (индивидуални) топломери в жилищата: реализираната икономия на топлинна енергия в сградата (главно в резултат на изключени радиатори) се трансформира от фирмите за топлинно счетоводство изкуствено, по изчислителен път в топлинна енергия, отдадена от сградната инсталация. Това изкуствено увеличение се разпределя пропорционално между всички потребители на сградата на базата на отопляемия обем на всяко жилище. С това се дава възможност процентът на отдадената топлинна енергия за отопление от сградната инсталация да се завишава с над 50 на сто, като в някои случаи дори надвишава топлинната енергия за отопление на имота.
- в сграда – етажна собственост с монтирани топлинни разпределители на радиаторите: икономията при отказ от консумация на топлинна енергия от имотите увеличава значително цената на една дялова единица. По този начин драстично нарастват сметките на потребителите, които постоянно ползват отопление.

4. Липсва контрол от страна на държавните органи и топлофикационните дружества върху дейността на фирмите за дялово разпределение.

Проява на недопустимо отношение към потребителите е, че изравнителните сметки са неясни и неразбираеми, в резултат на което те не могат реално да изчислят собственото си потребление на топлинна енергия.

Фирми за дялово разпределение като „Техем – Сървисис" ЕООД и „Бруната – България" ООД отказват по категоричен начин да дават информация на потребителите за основни показатели, които формират сумата за отопление и топла вода.

Сред тези показатели са:

- резултатния корекционен коефициент за всеки отделен радиатор;
- топлинната мощност на отоплителните тела в имота на потребителя;
- методиката за изчисление на отдадената топлинна енергия от „щранг-лирата" по изчислителен път;
- причината за извършена корекция при изравнителните сметки;
- максималния специфичен разход на сградата при прилагане на екстраполационен отчет и др.

В нарушение на закона до 2005 г. топлофикационните дружества, в това число и „Топлофикация София" АД, не са предоставяли на потребителите информация за основните показатели, по които са изчислявани сметките за отопление и топла вода от фирмите за топлинно счетоводство.

Такива показатели са:

- действително потребената топлинна енергия от сградата, като разлика между начално и крайно показание на топломера в абонатната станция;
- технологичният разход на топлинна енергия на абонатната станция, който е за сметка на топлофикационното дружество;
- температурният коефициент и осреднения разход на топлинна енергия за подгряване на 1 куб. м топла вода от предходния неотоплителен период;
- сумата за топлинна енергия, отдадена от сградната инсталация на имота.

Недопустима практика е също така, че „Топлофикация София" АД изчислява сметките за отопление и топла вода на потребители, живеещи в сграда – етажна собственост, които не са преминали на системата „топлинно счетоводство", по методика, която не е публично достояние.

5. Липсва ефикасен контрол от страна държавата и общините, които са собственици на топлофикационните дружества.

Това води до драстични разхищения на средства за издръжка на мениджмънта и персонала на тези дружества. Крайно негативен пример в това отношение е „Топлофикация София" АД.

По т. II. Недоволство на гражданите от задължението да заплащат сума „мощност", когато са се отказали на законно основание от услугите на топлофикационните дружества за отопление и битова гореща вода.

В § 1, т. 15 от Наредбата за регулиране на цените на топлинната енергия е дефинирано, че цената за мощност е „цената, чрез която се покриват условно постоянните разходи (независещите от обема на производството и преноса на топлинната енергия разходи) на енергийното предприятие и възвращаемост на капитала". Такива са разходите за материали, в т.ч. горива за автотранспорт, работно облекло, канцеларски материали, материали за текущо поддържане; разходите за външни услуги, в т. ч. застраховки, данъци и такси, пощенски разходи, телефони и абонаменти, въоръжена и противопожарна охрана, наеми, проверка на уреди, съдебни разноски, експертни и одиторски разходи, вода, отопление и осветление; разходи за амортизация, разходи за ремонт; разходи за заплати и възнаграждения; разходи за осигуровки и др. разходи.

По естеството си горепосочените разходи се правят от топлофикационните дружества целогодишно. Обемът на произведената топлинна енергия не оказва влияние върху размера на тези разходи, които се претендира да бъдат покривани от т.нар. сума за мощност. С тези аргументи, в полза на дружествата и в разрез с интересите на гражданите, е въведено задължение за всички потребители да заплащат такава сума за мощност, независимо от количеството ползвана топлинна енергия за отопление и/или горещо водоснабдяване.

Особено драстично правата на гражданите се нарушават с въведеното задължение такава сума за мощност да се заплаща и от потребителите, които са се отказали от ползването на топлинна енергия за отопление и горещо водоснабдяване. (§ 1, т. 15 от Наредбата за регулиране на цените на топлинната енергия).

Само в София повече от 40 000 имота са с изключени /отсъединени от сградната инсталация/ отоплителни тела и демонтирани водомери за топла вода. Собствениците на тези имоти са в повечето случаи социално слаби. Тези граждани, независимо че

не консумират топлинна енергия, несправедливо са задължени ежемесечно и целогодишно да заплащат цена „мощност".

По т. III. Ограничаване на правото на защита на гражданите поради привилегированото положение на топлофикационните дружества, които за разлика от други стопански обекти могат да се снабдяват с изпълнителен лист за своите вземания само по извлечение от неплатени сметки, без да са ги доказали пред съда.

Несправедливо със закон е дадено право на топлофикационните дружества да се снабдяват с изпълнителни листове само по извлечение от неплатени сметки (чл. 237, б. „к" от ГПК във връзка с чл. 154, ал. 1 от Закона за енергетиката). На това основание, например, само „Топлофикация София" АД е завело над 38 000 дела срещу потребители с неплатени сметки, а присъдените вече вземания са за около 48 млн. лв. Правото на защита на потребителите длъжници е ограничено, защото те нямат възможност да се защитават в рамките на съдебна процедура.

Тревожно е, че голяма част от натрупаните задължения на потребителите длъжници се дължат на некоректни и неправомерни действия на самите топлофикационни дружества, като например:

- топлофикационните дружества отказват да приемат следващи плащания, когато потребителят е оспорил своя предишна сметка;
- топлофикационните дружества не използват даденото им от Закона за енергетиката (чл. 154, ал. 2) право да прекъсват снабдяването с топлинна енергия при забавяне плащането на дължимите суми с повече от два месеца след определения срок за плащане чрез изолиране с технически средства на отоплителните тела или на линията за горещо водоснабдяване от общите сградни инсталации.

ИЗВОДИ:

1. Недопустимо е, че фирмите за топлинно счетоводство и „Топлофикация София" АД отказват информация за показателите, по които се изчисляват сметките. Това не дава възможност на потребителите сами да проверяват количеството използвана топлоенергия и верността на сметките за отопление и топла вода. Необоснована е практиката на тези дружества в такива случаи да се позовават на фирмена тайна. Отказът на исканата информация, въз основа на която се определят сумите за отопление и топла вода, е нарушение на чл. 41, ал. 2 от Конституцията на Република България, гарантиращ правото на гражданите да получават информация по въпроси, които представляват техен законен интерес.

2. Омбудсманът счита за необосновано, несправедливо и лишено от житейска и пазарна логика потребителите, които изрично са се отказали от услугите на топлофикационните дружества да заплащат цена „мощност", като по този начин финансират издръжката на тези дружества, включително на техния персонал и управителни органи.

3. Несъвършенствата на системата за „дялово разпределение" предоставят възможност за кражба на топлинна енергия от некоректни потребители, с което се ощетяват останалите ползватели в жилища – етажна собственост.

4. Омбудсманът счита, че се ограничава правото на защита на гражданите чрез предвидената в закона възможност топлофикационните дружества да се снабдяват с изпълнителен лист за принудително събиране на задълженията само по извлечение от неплатени сметки, без същите да са доказани в съдебно производство.

* * *

Всичко това показва, че правата на гражданите като потребители на услугите на топлофикационните дружества системно се нарушават и се увреждат техни законни интереси.

Установената от топлофикационните дружества и фирмите за топлинно счетоводство лоша практика и несъвършената нормативна уредба ощетяват гражданите.

Драстично посегателство върху правата на гражданите представлява и принуждаването им да плащат за услуги, от които те изрично са се отказали. Въвеждането на задължителна такса – сума за мощност, независимо от наукоподобните аргументация и технически съображения, с които се

обосновава, е лишено от житейска и пазарна логика. Нещо повече, това е пример за пълно пренебрежение към интересите и правата на хората от страна на администрацията, топлофикационните дружества, фирмите за топлинно счетоводство, а дори и на законодателя, с което се накърнява широкият обществен интерес за сметка на интересите на отделни търговски дружества. На практика гражданите, които живеят в сгради - етажна собственост се третират не като потребители на обществена услуга, каквато е снабдяването с топлинна енергия, а като закрепостени към фактическия монопол на топлофикационните дружества.

Вече години наред липсва не само прозрачност в работата на топлофикационните дружества и фирмите за топлинно счетоводство, но и ефикасен контрол от страна държавните и общинските органи. Това доведе до случаи на злоупотреба и разхищение на средства за луксозни разноски за управителните органи на тези дружества, поддържане на излишен персонал, спонсориране на несвързани с дейността им мероприятия (дори концерти и други културни прояви). Цената за всичко това се плаща от гражданите и поставя в особено тежко положение онези от тях, които живеят в недоимък.

Въз основа на направените констатации и изводи, омбудсманът отправя следните

ПРЕПОРЪКИ

1. Държавните и общинските органи, които са собственици на топлофикационни дружества да засилят контрола и да осигурят добро управление на тези дружества и зачитане на правата на потребителите. Наред с това те да предприемат незабавни мерки за рязко съкращаване на необоснованите разходи за издръжка на тези дружества, включително на техния персонал и управителни органи.

2. Фирмите за топлинно счетоводство и топлофикационните дружества в най-кратък срок да предоставят на потребителите информация за показателите и методиката, които формират сметките за отопление и топла вода, така че гражданите да имат възможност сами да проверяват изразходваната от тях енергия, както и да извършват реклама по дължимите от тях суми.

3. Държавните и общински органи и техните топлофикационни дружества незабавно да въведат система и да правят публично достояние, и то в разбираема за потребителите форма, начина, по който се изчисляват сметките за отопление и топла вода в сгради – етажна собственост, в които не са монтирани индивидуални уреди за разпределение на топлинната енергия.

4. Топлофикационните дружества и фирмите за топлинно счетоводство да въведат ефикасни мерки и контрол за предотвратяване на възможностите за кражба на топлинна енергия в сгради – етажна собственост.

5. Да се премахнат незабавно несъответствията, които са в ущърб на потребителите, между „общите условия" на „Топлофикация София" АД (Общи условия за продажба на топлинна енергия за битови нужди от „Топлофикация София" АД на потребителите в гр. София, одобрени с Решение № ОУ-013 от 20.06.2005 г. на Държавната комисия за енергийно и водно регулиране) и договорите на фирмите за топлинно счетоводство с потребителите.

6. Министерският съвет да обсъди необходимостта и да предложи на Народното събрание законодателни промени, които включват и следните идеи:

- премахване на сума „мощност" за потребителите, които не ползват услугите на топлофикационните дружества, а за тези, които ползват само топла вода – да се предвиди да заплащат не повече от половината от стойността ѝ;
- отмяна на предвидената в Закона за енергетиката възможност топлофикационните дружества да се снабдяват с изпълнителен лист за вземанията си само въз основа на извлечение от сметки;
- отмяна на предвидената санкция за потребители на топлинна енергия, които не са инсталирали средства за отчитане на дялово разпределение на топлинна енергия в имотите си.

* * *

Обръщам се с предложение и молба към медиите – българската журналистика, както и досега, да държи будно вниманието си по целия спектър от проблеми, свързани с нарушаването на правата на потребителите от топлофикационните дружества и фирмите за топлинно счетоводство. Институцията на Омбудсмана изразява готовност за най-тясно взаимодействие.

Омбудсманът ще продължи да следи тази проблематика и изпълнението на отправените препоръки и предложения.

Настоящото Становище е изготвено на основание чл. 19 от Закона за омбудсмана и чл. 24 от Правилника за организацията и дейността на омбудсмана. След публичното му огласяване на широка пресконференция то се изпраща на Министерския съвет, Министерството на икономиката и енергетиката, Държавната комисия за енергийно и водно регулиране, Столична община и "Топлофикация София" АД, както и на други общини-собственици на топлофикационни дружества.

Съгласно чл. 28 от Закона за омбудсмана и чл. 32, ал. 1 от Правилника за организацията и дейността на омбудсмана, срокът за разглеждане на препоръките и предложенията и за уведомяване на омбудсмана за предприетите мерки е 14 дни от получаването на Становището.

31.05.2006 г.

Омбудсман на Република България

Гиньо Ганев

ПОЗИЦИЯ НА ОМБУДСМАНА НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

Относно: Някои промени в регламентацията на топлофикационните услуги, обсъждани в Народното събрание, които засягат правата на гражданите

Омбудсманът на Република България изразява удовлетворение, че резултатите от неговата проверка по повод оплаквания на граждани от дейността на топлофикационните дружества, както и конкретните законодателни предложения на институцията, отразени в нейното Становище от 30.05.2006 г. и представени в Народното събрание, бяха взети под внимание при обсъждането на промените в Закона за енергетиката. Такива примери са въвеждането на принципа, че отчетената енергия не може да надвишава енергията, която може да излъчи отоплителното тяло (§ 84 от Доклада на Комисията по енергетика) и премахването на сума „мощност". По този начин ще бъдат преодолени редица проблеми, предизвикващи справедливо обществено недоволство и засягащи правата на гражданите. Омбудсманът оценява високо това взаимодействие между институциите в името на обществения интерес.

Същевременно, омбудсманът се обръща към народните представители с предложение при предстоящото пленарно обсъждане на промените в Закона за енергетиката да бъдат обсъдени по-внимателно следните принципни съображения:

1. Липсата на прозрачност в работата на топлофикационните дружества и т.нар. фирми за топлинно счетоводство, както и липсата на ефикасен контрол от страна на държавните и общинските органи доведе до много съмнения за некоректно изчисляване на сметки, до злоупотреби и разхищение на средства за луксозни разноски за управителните органи на тези дружества, поддържане на излишен персонал, спонсориране на несвързани с дейността им мероприятия. Цената за всичко това се плаща от гражданите и поставя в особено тежко положение онези от тях, които живеят в недоимък.

Темата за огромните финансови

злоупотреби в „Топлофикация София" АД продължава да бъде в центъра на общественото внимание. Министерството на икономиката и енергетиката изнесе нови данни от предварителния доклад на Агенцията за държавна финансова инспекция за нанесени щети на потребителите на топлоенергия в София в размер на 30 млн. лв.

Това още веднъж показва, че препоръките на омбудсмана, отразени в неговото Становище от 30.05.2006 г., трябва да бъдат взети под внимание и да се потърсят законодателни решения за гарантиране на ефикасен контрол върху топлофикационните дружества и фирмите за топлинно счетоводство.

Омбудсманът намира за положително, че с § 79 от законопроекта се въвежда регистрационен режим на лицата, осъществяващи дялово разпределение, при Министерството на икономиката и енергетиката. В тази насока – за въвеждане на такава форма на контрол, беше и една от препоръките на омбудсмана. Но настояваме отново регистрационният режим да се прилага от Държавната комисия за енергийно и водно регулиране, а не от Министерството на икономиката и енергетиката. Контролът от този независим държавен орган, който при това има необходимия административен капацитет, може да бъде ефикасен и да гарантира законните интереси на гражданите.

Наред с това, омбудсманът още веднъж настоява методиката за изчисляване на сметките за отопление и битова гореща вода да бъде одобрена от регулаторния орган и да стане публично достояние.

2. Омбудсманът на Република България смята, че правото на защита на гражданите се ограничава със съществуващата в закона привилегия за топлофикационните дружества да се снабдяват с изпълнителен лист за своите вземания само по извлечение от неплатени сметки, без да са ги доказали пред съда (чл. 237, б. „к" от ГПК във връзка с чл. 154, ал. 1 от Закона за енергетиката). Правото на защита на потребителите е ограничено, защото те нямат възможност да се защитават в рамките на съдебна процедура преди самото издаване на изпълнителния лист. С други думи законът приема, че сметките, изчислявани от топлофикационните дружества, по презумпция са верни и коректни, а както е видно от тяхната практика, предизвикала остро обществено недоволство, подобна презумпция е твърде необоснована. В този смисъл възможностите за оспорване на вземането по изпълнителния лист, предвидени в чл. 250-255 от ГПК, и за искане за спиране на изпълнението са недостатъчни като гаранция за правото на защита на гражданите.

Ето защо, омбудсманът счита, че е обществено оправдано да бъдат приети предложенията по § 73 от законопроекта, с които се премахва тази привилегия на топлофикационните дружества, внесени от народни представители от различни парламентарни групи, в съзвучие с препоръките на омбудсмана от 30.05.2006 г.

Омбудсманът смята, че тази законова постановка е не само остатък от времето на централизираната държавна икономика и не съответства на съвременните пазарни условия, но и противоречи на Конституцията, защото:

А. Нарушава се правото на защита, установено с чл. 56 от Основния закон:

„Чл. 56. Всеки гражданин има право на защита, когато са нарушени или застрашени негови права или законни интереси. В държавните учреждения той може да се явява и със защитник."

Предвидената възможност топлофикационните дружества да получават изпълнителен лист за свои вземания само по извлечение от неплатени сметки на потребителите лишава гражданите от възможност да оспорят по съдебен ред тези вземания преди издаването на изпълнителен лист, когато са налице съмнения за некоректно изчисляване на сметките или злоупотреби. Правото на защита е ограничено, защото отношенията между потребителя и топлоснабдителното дружество, което като правно-организационна форма представлява търговско дружество, се основават на договор. Общ гражданскоправен принцип е, че страните по гражданските, респ. по търговските, сделки са равнопоставени. Тази равнопоставеност обуславя и наличието на еднакви възможности за защита на техните права и законни интереси в рамките на съдебен процес. Очевидно действащата разпоредба на чл. 154, ал. 1 от Закона за енергетиката е в разрез с тези принципни

постановки. Търговецът - доставчик на топлофикационна услуга, е поставен в привилегировано положение в сравнение с клиента - потребител на тази услуга.

Доколкото в други закони е предвиден облекчен ред за издаване на изпълнителен лист, без вземането да е доказано преди това по съдебен ред, това е предвидено за друг тип отношения – напр. адвокатски услуги, събиране на държавни вземания от земеделски производители и на вземания на банки, обявени в несъстоятелност. (чл. 37, ал. 1 от Закона за адвокатурата; чл. 27, ал. 2 от Закона за подпомагане на земеделските производители; чл. 57, ал. 5 от Закона за банковата несъстоятелност).

Б. Нарушава се конституционната норма на чл. 19, ал. 2, която повелява, че законът трябва да защитава потребителя и да създава еднакви правни условия за стопанска дейност на всички граждани и юридически лица:

„Чл. 19 (2) Законът създава и гарантира на всички граждани и юридически лица еднакви правни условия за стопанска дейност, като предотвратява злоупотребата с монополизма, нелоялната конкуренция и защитава потребителя."

Текстът на чл. 19, ал. 2 от Конституцията поставя акцент върху необходимостта законът да защитава правата на потребителя. В разрез с тази постановка, разглежданият текст на чл. 154, ал. 1 от Закона за енергетиката лишава потребителя от възможността да защити ефикасно правата си, като оспори по съдебен ред претендираните от топлофикационните дружества вземания, и то преди издаването на изпълнителен лист.

Наред с това, въвеждането на възможност за даден вид стопански субекти – в случая търговски дружества, осъществяващи топлоснабдителни услуги – да не доказват вземанията си по общия исков ред, а да получават изпълнителен лист само по извлечение от неплатени сметки на техните клиенти, съставлява нарушение на конституционния принцип, че законът трябва да гарантира еднакви правни условия за стопанската дейност на всички граждани и юридически лица. Средствата за защита на правата и законните интереси на участниците в стопанския живот са неразривна част от условията за осъществяване на стопанска дейност. Без съмнение, създаването на особен, при това облекчен, ред за принудително изпълнение в полза на отделен вид стопански субекти в определен икономически отрасъл, поставя тези субекти в привилегировано положение спрямо останалите стопански субекти и сектори на икономиката.

Омбудсманът е убеден, че възприемането на тези предложения от Народното събрание ще отговори напълно на изискването на чл. 69 от Закона за енергетиката, който повелява енергийните предприятия да извършват дейността си в интерес не само на обществото, но и на отделните потребители.

10 август 2006 г.

Омбудсман на Република България

Гиньо Ганев

СТАНОВИЩЕ НА ОМБУДСМАНА НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

Относно: Проверка на омбудсмана на Република България по сигнал на група граждани за нарушаване на принципа на свобода на информацията, установен в Конституцията и международноправните актове, чрез ограничаване на достъпа до архива на тоталитарните тайни служби, чийто срок на защита е изтекъл

До омбудсмана на Република България постъпи сигнал от група граждани – Екатерина Бончева, Михаил Константинов, Иво Драганов и Методи Андреев (вх. № 1596 от 31.05.2006 г.), в който се твърди, че в нарушение на действащата конституционна и законова уредба, както и на международните актове в областта на правата на човека, „документите от архивите на бившата Държавна сигурност и всички нейни поделения са закрити за обществеността".

По този повод омбудсманът образува проверка за изясняване на следните основни въпроси:

- какво е правното положение на архива на тоталитарните тайни служби, съгласно действащото законодателство в България;
- по какъв начин е уредена тази проблематика в други държави от Централна и Източна Европа;
- има ли необходимост от усъвършенстване на действащата нормативна уредба, включително чрез приемане на нова законодателна уредба за достъп до архива на тоталитарните тайни служби.

В хода на проверката омбудсманът проведе поредица от срещи и се запозна с виждания на множество граждански групи, организации и независими експерти, ръководители на служби за сигурност, народни представители от 40-ото Народно събрание, които са вносители на законопроекти за разкриване на „досиетата" или членове на парламентарната Комисия по вътрешна сигурност и обществен ред, с представители на МВР и Министерството на отбраната, на Съвета по сигурността при Министерския съвет и на Държавната комисия по сигурността на информацията.

На тази основа и в резултат на задълбочените проучвания, извършени от институцията на омбудсмана, се правят следните констатации и изводи:

I. Относно правното положение на архива на тоталитарните тайни служби, съгласно действащото законодателство в България.

1. Принцип, установен и от международноправните актове, и от българското законодателство е, че гражданите имат право на достъп до цялата информация, съхранявана от публичните институции. Изключение от този принцип може да се въвежда само със закон по отношение на информация, представляваща държавна или друга защитена тайна.

Свободата на информацията и правото на достъп до информация, съхранявана от публичните институции, е установено в чл. 41 от Конституцията, като част от системата на т.нар. комуникационни права, регламентирани в чл. чл. 39, 40 и 41.

Чл. 41. (1) Всеки има право да търси, получава и разпространява информация. Осъществяването на това право не може да бъде насочено срещу правата и доброто име на другите граждани, както и срещу националната сигурност, обществения ред, на-

родното здраве и морала.

(2) Гражданите имат право на информация от държавен орган или учреждение по въпроси, които представляват за тях законен интерес, ако информацията не е държавна или друга защитена от закона тайна или не засяга чужди права.

Съдържанието на тези права, и в частност на достъпа до информация, е предмет на тълкувателно Решение № 7 по к.д № 1 от 1996 г. на Конституционния съд. В това свое решение КС приема, че на базата на правото на свобода на информация държавата е длъжна законодателно да регламентира достъпа до информация, както по отношение на т.нар. „активна прозрачност" – т.е. задължението на държавните органи да публикуват официална информация, така и относно т.нар. „пасивна прозрачност" – т.е. задължението да се осигури достъп до източници на информация.

Българската конституционна уредба на правото на достъп до информация е проекция на международноправните норми и принципи, установени в:

- чл. 19 от Всеобщата декларация за правата на човека (приета и провъзгласена с резолюция 217А (III) на Общото събрание на ООН от 10.12.1948 г.):

„Чл.19. Всеки човек има право на свобода на убеждение и на изразяването му; тази свобода включва правото безпрепятствено да се придържа към своите убеждения, както и правото да търси, да получава и да разпространява информация и идеи чрез всички средства и без оглед на държавните граници."

- чл. 19 от Международния пакт за гражданските и политическите права (Ратифициран с Указ № 1199 на Президиума на Народното събрание от 23.07.1970 г. – ДВ, бр. 60 от 1970 г. В сила за България от 23.03.1976 г., обн. ДВ, бр. 43 от 28.05.1976 г.) :

„Чл.19. (1) Никой не може да бъде обезпокояван за убежденията си.

(2) Всяко лице има право на свобода на словото; това право включва свободата да търси, да получава и да разпространява сведения и идеи от всякакъв вид, независимо от границите, било устно, писмено, печатно или като произведение на изкуството или чрез каквото и да е друго средство по свой избор.

(3) Упражняването на правата, предвидени в точка 2 на този член, е свързано със специални задължения и отговорности. Следователно то може да бъде подложено на известни ограничения, които трябва обаче да бъдат изрично предвидени от закона и които са необходими:

а) за зачитане на правата или на доброто име на другите;

б) за защита на националната сигурност, на обществения ред, на народното здраве или морал."

- чл. 10 от Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи (Обн. ДВ, бр. 80 от 02.10.1992 г.) :

„Чл.10. 1. Всеки има право на свобода на изразяването на мнения. Това право включва свободата да отстоява своето мнение, да получава и разпространява информация и идеи без намесата на държавните власти и независимо от границите. Този член не забранява на държавите да въвеждат разрешителен режим за дейността на радио- и телевизионните компании и производителите на кинематографична продукция.

2. Ползването на тези свободи, доколкото е съпроводено със задължения и отговорности, може да бъде обусловено от процедури, условия, ограничения или санкции, които са предвидени от закона и са необходими в едно демократично общество в интерес на националната и обществената сигурност, териториалната цялост, за предотвратяване на безредици или на престъпления, за защитата на здравето и морала, както и на репутацията или на правата на другите, за предотвратяване на изтичането на секретна информация или за поддържане на авторитета и безпристрастността на правосъдието."

- В тази насока е и Препоръка R(81)19 на Комитета на министрите на Съвета на Европа от 25.11.1981 г., която установява принципите на правото на достъп до информация.

2. Архивите на бившата Държавна сигурност са извадени от кръга на информацията, съставляваща държавна тайна с Решение на Народното събрание от 13 октомври 1994 г. относно сведенията за организацията, методите и средствата при изпълнението на специфичните задачи на органите на Държавна сигурност, както и агентурната информация на тези органи.

Това решение обаче не предвижда ни-

какви процедурни правила, позволяващи реално да се осъществява правото на гражданите на достъп до тази информация.

3. През 1997 г. се приема Закон за достъп до документите на бившата Държавна сигурност и бившето Разузнавателно управление на Генералния щаб, с който се урежда достъпът, разкриването и използването на информация, съхранявана в документите на бившата ДС и Разузнавателното управление на Генералния щаб, включително техните предшественици и правоприемници.

4. Този специален ред за достъп до архива на тоталитарните тайни служби е отменен през 2002 г. със Закона за защита на класифицираната информация (ЗЗКИ). С този нов закон се създава цялостен и съобразен с изискванията и стандартите на Европейския съюз и НАТО ред за създаване, обработване и съхраняване на класифицирана информация и предоставяне на достъп до нея. В обхвата на закона попадат и документите на бившите Държавна сигурност и Разузнавателно управление на Генералния щаб.

По отношение на тези документи обаче законово установените процедури и правила за съхранение и достъп не са спазени стриктно от институциите, в които се съхраняват – МВР, Министерството на отбраната и Националната разузнавателна служба.

По-конкретно:

В § 9 от Преходните и заключителни разпоредби на ЗЗКИ се намалява срокът на защита на редица документи, като е предвидено, че изготвените до влизането в сила на този закон материали и документи, обозначени със степени на секретност "Строго секретно от особена важност", "Строго секретно" и "Секретно", се считат за обозначени с нива на класификация за сигурност съответно "Строго секретно", "Секретно" и "Поверително". Установените срокове за защита са съответно 30, 15 и 5 години и се броят от датата на създаването на документите.

Наред с това, е предвиден и срок от една година от влизането в сила на ЗЗКИ, в който ръководителите на всички държавни органи (наричани в закона "организационни единици") са били длъжни да преразгледат и приведат в съответствие с изискванията на закона и нормативните актове по неговото прилагане всички материали и документи, съдържащи класифицирана информация. Този срок е изтекъл през м. май 2003 г.

Според принципите, установени със ЗЗКИ, достъп до класифицирана информация могат да имат само лица, получили разрешение за достъп при спазване на принципа „необходимост да се знае" (чл. 3, ал. 1, ЗЗКИ). След изтичане на сроковете за защита обаче нивото на класификация се премахва и достъпът до информацията се осъществява по реда на Закона за достъп до обществена информация (чл. 34, ал. 1, ЗЗКИ).

5. По силата на посочените законови разпоредби е видно, че срокът на защита на документите на бившите ДС и РУГЩ е изтекъл. Държавните органи, които съхраняват тези документи са били длъжни, съгласно изискванията на чл. 33, ал. 2-4 от ЗЗКИ:

А. в срок от една година от изтичането на срока на защита да предоставят информацията на Държавния архивен фонд, освен ако специален закон не предвижда друго (такъв специален закон, предвиждащ отклонение от това нормативно установено задължение, няма),

или,

Б. със заповед на ръководителя на съответния държавен орган да назначат комисия, която да даде заключение коя информация няма историческо, практическо или справочно значение и да предложи на Държавната комисия по сигурността на информацията такива документи и материали да бъдат унищожени.

Дейността на комисиите, посочени в т. "б", е по-детайлно регламентирана в чл. 120, ал. 1 от Правилника за прилагане на ЗЗКИ. Според тази разпоредба, най-малко веднъж на две години тези комисии следва да правят оценка и да дават заключение коя информация с изтекъл срок за защита има историческо, практическо или справочно значение и предлагат да бъде предадена в архив или правят предложение за унищожаване на материали с изтекъл срок на класификация, които няма да се предават в архив.

Между другото, трябва да се подчертае, че посочените разпоредби на ЗЗКИ се отнасят въобще до всички документи на службите за сигурност с изтекъл срок на защита, а не само до документите на тоталитарните тайни служби.

Поради неизпълнението на посочени-

те законови изисквания от страна на органите, които съхраняват архива на тоталитарните тайни служби, Държавната комисия по сигурността на информацията не е могла да упражни правото си по чл. 34, ал. 2 от ЗЗКИ и евентуално да удължи срока на защита на онези документи, за които прецени, че засягат националните интереси. Следователно, съгласно чл. 34, ал. 3 от ЗЗКИ, след като срокът на защита е изтекъл и нивото на класификация на тези документи вече е премахнато, то достъпът до тази информация следва да се осъществява по реда на Закона за достъп до обществена информация.

Всичко това се потвърждава и от съдебната практика. Така например, в Решение № 4046 от 04.05.2004 г. на Върховния административен съд – петчленен състав, с което се отменя като незаконосъобразен мълчаливият отказ и последвалият го изричен отказ на министъра на вътрешните работи да предостави достъп до обществена информация от архивните фондове на МВР по тема «Дейността на Георги Марков в чуждестранните радиостанции, проследявана от Държавна сигурност». С това решение ВАС е задължил министъра да предостави «достъп до архивните фондове на МВР по исканата обществена информация».

В мотивите към цитираното Решение на ВАС се отбелязва:

«Касае се до искане за обществена информация, съхранявана от държавен орган, свързана с обществения живот в Република България, даваща възможност на гражданите на държавата да си създадат собствено мнение относно дейността на задължените по закона субекти. По силата на чл. 4, ал. 1 от Закона за достъп до обществена информация, всеки български гражданин има право на достъп до обществена информация при условията и по реда на този закон, освен ако в друг закон е предвиден специален ред за търсене, получаване и разпространение на такава информация. При липсата на други правила в тази насока, установени в Закона за МВР, и при условие че с исканата информация не се засягат права на трети лица, националната сигурност, обществения ред, здравето и моралът и тя не е класифицирана информация, представляваща държавна или друга защитена тайна, предвидена със Закона за защита на класифицираната информация, правото на достъп до обществена информация е неограничено.»

По-нататък, в цитираните мотиви се посочва, че:

"При евентуалната липса на информацията в архивните фондове на МВР към момента на искането, в съответствие с чл. 32, ал. 1 от Закона за достъп до обществена информация, административният орган е задължен да извърши задълбочена проверка за местонахождението на същата и да препрати заявлението до органа, съхраняващ исканата информация."

В този дух е и Решение от 14.03.2006 г. на Софийски градски съд по а.х.д. № С-31/2005 г., с което е отменен отказът на Националната разузнавателна служба да предостави информация относно дейността на специализираните служби на НРБ в периода 1971–1979 г. във връзка с убийството на писателя Георги Марков.

6. От институциите, които съхраняват архива на бившите ДС и РУГЩ, единствено Министерството на вътрешните работи е приело правила за достъп до наличната документация – Инструкция № I – 113/24.06.2002 г. за реда за достъп до информация, съдържаща се в документите от архивните фондове на МВР на основание чл. 125 „б", ал. 3 от отменения Закон за МВР.

7. Законът за защита на личните данни (ЗЗЛД) не създава нормативни пречки за разкриване на архива на тоталитарните тайни служби.

С измененията от декември 2005 г. обхватът на този закон беше променен. Значение за разглежданата проблематика имат следните изменения:

А. отменен беше текстът на чл. 2, ал. 2 от Закона за защита на личните данни, който гласеше:

„(2) Разпоредбите на този закон се прилагат и по отношение на личните данни за физическите лица, свързани с участието им в граждански дружества или в органите за управление, контрол и надзор на юридическите лица, както и при изпълняването на функции на държавни органи."

Б. след измененията чл. 4, ал. 1, т. 1 и 5 предвижда, че обработването на лични данни е допустимо, когато е необходимо за изпълнението на задача, която се осъществява в обществен интерес;

В. чл. 4, ал. 2 от ЗЗЛД предвижда, че събиране и обработка на лични данни е допустимо и "когато то се извършва единствено за целите на журналистическата дейност, литературното или художественото изразяване, доколкото това обработване не нарушава правото на личен живот на лицето, за което се отнасят данните".

Г. Следва да се отбележи, също така, че закрилата на личните данни не означава заличаване на имената, посочени в документите, тъй като те не съставляват лични данни по смисъла на закона. Доколкото има подлежащи на закрила лични данни в т.нар. досиета, те са ЕГН, адрес и др.под.

На тази основа, омбудсманът счита, че действащият режим на защита на личните данни не възпрепятства разкриването на документи от архива на тоталитарните тайни служби, защото:

А. Съгласно Конвенция № 108 на Съвета на Европа за защита на лицата при автоматизираната обработка на лични данни (обн. ДВ, бр. 56 от 2002 г. в сила от 1.01.2003 г.) правото на защита на личните данни включва и правото на достъп на едно лице до личните данни, които се събират за него. В този дух е и чл. 8 от Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи.

В съзвучие с тези международни норми, чл. 26, ал. 1 от ЗЗЛД предвижда, че всяко физическо лице има право на достъп до отнасящи се за него лични данни.

Правото на достъп на лицето до данни, които са събирани за него от тоталитарните тайни служби в Централна и Източна Европа, е мотивирано и в Решение на Европейския съд по правата на човека от 4.05.2000 г. по делото Rotaru v Romania.

Следователно, всеки гражданин има право на достъп до личните данни, които тоталитарните служби са събирали за него, при условие че документите, които ги съдържат, не представляват класифицирана информация.

Б. Няма пречка архивите на тоталитарните тайни служби да се разкрият и с оглед правата на трети лица, тъй като чл. 35, ал. 1, т. 1 от ЗЗЛД предвижда, че администраторите на лични данни могат да предоставят лични данни на трети лица при наличие на едно от основанията, посочени в чл. 4 от закона. Такова основание за предоставяне на лични данни на трети лица в случая е предвидено в т. 5 от чл. 4, а именно – "за изпълнението на задача, която се осъществява в обществен интерес». С други думи, по отношение на кадровия състав, нещатните сътрудници, а също и третите лица, за които съществува информация в документите на ДС, ЗЗЛД допуска достъп и предоставяне на лични данни «за изпълнението на задача, която се осъществява в обществен интерес".

Осигуряването на достъп до архива на бившите ДС и РУГЩ, чийто срок на защита е изтекъл, съгласно ЗЗКИ, определено е задача от обществен интерес. В тази посока са и мотивите към Решение № 14 от 30 май 2001 г. на Конституционния съд: „...разкриване имената на българските граждани, които са сътрудничили на бившата Държавна сигурност или на бившето Разузнавателно управление на Генералния щаб, не накърнява тяхното добро име, чест и достойнство, защото с дейността, която те са осъществявали като сътрудници, са предрешавали съдбата на хиляди невинни хора. Справедливостта като друг основен принцип в правото налага обществото да знае кои са обслужвали репресивните органи, кои са съучастници в преследването и репресиите върху хиляди невинни хора."

В. Кадровият състав и нещатните сътрудници на ДС са осъществявали дейността си при и по повод на изпълнението на функциите на ДС като държавен орган по ред, предвиден в тогавашната нормативна уредба и вътрешните правила на този държавен орган. След отмяната на посочения по-горе текст от ЗЗЛД, който разпростираше защитата на личните данни и върху физическите лица при изпълняването на функции на държавни органи, няма нормативна пречка за обработка на личните данни на тази лица, включително чрез разгласяване и разпространение на техни лични данни, съдържащи се в документите на ДС.

8. Осигуряването на достъп до архива на ДС ще бъде и в духа на Резолюция № 1096 (1996) на ПАСЕ за мерките за разрушаване наследството на бившите комунистически тоталитарни системи, в която между другото се посочва и:

„9. Асамблеята приветства отварянето на архивите на секретните

служби за публична проверка в някои бивши комунистически тоталитарни страни. Тя съветва всички страни, за които става дума, да дадат възможност на засегнатите лица да проверяват, при молба от тяхна страна, досиетата, които бившите секретни служби са водили за тях."

* * *

Вземайки предвид така очертаното правно положение на архива на тоталитарните тайни служби, омбудсманът на Република България счита, че неизпълнението на законово установените процедури за работа и декласификация на архива на тоталитарните тайни служби представлява проява на лоша администрация от страна на държавните органи, които съхраняват този архив.

Независимо от обективните затруднения, които се изтъкват от страна на тези държавни органи, изразяващи се най-вече в недостиг на административни и организационни ресурси, позволяващи ефикасното и своевременно извършване на тази огромна по обем дейност, те са били длъжни най-малкото да предложат конкретни административни мерки или идеи за промени в нормативната уредба, така че законът да бъде спазен. А оттам и правото на гражданите на достъп до информация, съхранявана от публичните институции, да бъде ефикасно гарантирано и общественият интерес – защитен.

II. Кратък преглед на достъпа до архива на тоталитарните тайни служби в други държави от Централна и Източна Европа.

Разкриването на архива на тоталитарните тайни служби е извършено със закон в редица държави от Централна и Източна Европа – Румъния, Унгария, Чехия, Словакия, Полша, Германия (по отношение на архива на ЩАЗИ).

В Румъния от 1999 г. действа Закон за достъп до личните досиета и разкриване на Секуритате като политическа полиция. Според този нормативен акт всеки румънски гражданин, пребиваващ в страната или в чужбина, медиите, политическите партии, неправителствените организации, публичните власти и институции имат правото да бъдат информирани по тяхно искане за принадлежността към Секуритате на лицата, които заемат държавни длъжности по списък, посочен в самия закон. Списъкът включва президента, представителите на законодателната и на изпълнителната власт на всички нива, на органите на местното самоуправление, съдилищата, дипломатическите представителства и др., както и редица публични фигури, като ръководителите на обществени и частни медии, румънската академия на науките, вероизповеданията и пр. За прилагането на закона е създаден Национален съвет, като независим орган, контролиран от парламента. Този орган се състои от 11 членове, избрани от парламента по предложение на парламентарните групи.

В Унгария през 1994 г. се приема Закон № 24 за контрол, разкриване и предаване в архив на досиетата на секретните служби, по силата на който е създаден държавен орган, контролиран от парламентарната комисия по национална сигурност. Този орган извършва преглед на архива на службите от тоталитарния период, отнасящ се до дейността им на територията на страната.

През 2003 г. се приема нов Закон № III „По разкриване дейността на секретните служби на комунистическия режим и създаване на исторически архиви на унгарската държавна сигурност". Целта е да бъде окончателно решен въпросът с лицата, свързани с бившите служби, и техните дела за периода 1944-1990 г. Съгласно този закон е създадена независима комисия от трима членове – представители на правителството, на унгарската академия на науките и на асоциацията на историците. Тази комисия извършва преценка кои дела следва да бъдат предадени в архив.

В Чехия законодателството гарантира на всеки гражданин достъп и използване на архивите на тоталитарните тайни служби. Със закон № 140/1996 г. всички дела, създадени преди 1 януари 1990 г. са обявени за декласифицирани, а през 2002 г. се дава право декласифицирани дела отново да бъдат засекретявани, ако това е в интерес на националната сигурност или на безопасността на лица и имущество.

В Словакия със закон от 2002 г. се създава Институт за национална памет и се урежда реда за разкриване и използване на документите на тайните служби на Третия Райх, на Съветския съюз и на Словакия и Чехо-

словакия, създадени в периода от 18 април 1939 г. до 31 декември 1989 г., свързани с: престъпления на нацизма и на комунизма; престъпления срещу мира и човечеството; политически репресии и др. Бордът на директорите на Института се назначава от парламента, правителството и президента. Законът задължава словашкото МВР, Министерството на правосъдието, Министерството на отбраната и Словашката разузнавателна служба да предадат всички документи за дейността на тоталитарните тайни служби на Института за национална памет в осеммесечен срок.

През 1998 г. **В Полша** се прие закон за създаване на Институт за национална памет – Комисия за преследване на престъпленията срещу полската нация. Този орган отговаря за събиране и огласяване на документи на полските секретни служби от времето на комунистическия режим. Разкриването на данни за принадлежност на лица, заемащи висши държавни длъжности към тоталитарните тайни служби в периода 22 юли 1944 – 10 май 1990 г. се извършва по силата на закон от 2001 г., предвиждащ лустрационни процедури. В ход са нормативни промени, съвсем скоро ще бъде приет нов закон за достъп до архива на тоталитарните тайни служби и доколкото може да се съди от публикувани информации, режимът ще бъде още по-либерализиран и радикализиран спрямо досегашния.

В Германия всеки гражданин има право да подаде запитване до Федералния комисар дали архивите съдържат лични данни за него. Ако е така, лицето има право да получи информация, право на достъп до документите и на копие от тях.

III. **Относно принципните постановки в една бъдеща законодателна уредба на достъпа до архива на тоталитарните тайни служби.**

Омбудсманът на Република България смята, че, в резултат от неизпълнението на произтичащите от действащата законова уредба задължения, институциите, които съхраняват архива на тоталитарните тайни служби, накърняват свободата на информацията, която е конституционно установен принцип. Създаде се и твърде противоречива практика на различните институции. Така например, в последно време МВР предоставя на граждани достъп до информация от архива на бившата Държавна сигурност, който съхранява, докато други ведомства, като Министерството на отбраната и Националната разузнавателна служба, отказват да предоставят такъв достъп.

За да се преодолеят от една страна обективните затруднения по обработването на този архив, а от друга страна и противоречивата практика на институциите, е наложително да се приеме нов регламент, който да създаде възможности за реален достъп на всеки гражданин и на обществеността до тези документи.

В тази логика, омбудсманът оценява положително политическата воля, изразена от Народното събрание с приемането на първо четене на три законопроекта, които независимо от своите нюанси съдържат и редица сходни идеи.

Воден от своето принципно разбиране, че за решаването на този проблем е нужен траен и широк обществено-политически консенсус, омбудсманът предлага на Народното събрание при обединяването на тези три отделни законопроекта да бъдат обсъдени по-обстойно някои **принципни постановки**, без които бъдещата законодателна уредба не би могла да изпълни пълноценно своята обществена роля:

1. Разкриването на архива на тези служби трябва да бъде подчинено на разбирането, че:

А. Всяка информация от архива на тоталитарните тайни служби, чийто срок на защита е изтекъл, следва да бъде публично достъпна, освен когато засяга националната сигурност на Република България и/или се отнася до чужди граждани или до трети лица, които не са били нито щатни, нито нещатни сътрудници на тези служби.

Б. Истинността и обективността на разкриваната информация трябва да бъдат гарантирани чрез законово уредена процедура за безспорно установяване на принадлежност към тоталитарните тайни служби и осигуряване на право на защита на засегнатите от разгласяването лица.

2. Органът, който ще осигурява достъпа и разкриването на архива, трябва да бъде независим от другите държавни органи и най-вече от службите за сигурност.

Омбудсманът счита, че е обществе-

но оправдано и целесъобразно да бъде създаден независим държавен орган, с примерно наименование Комисия за разкриване на архива на тоталитарните тайни служби (наричана по-нататък Комисията). В тази логика, омбудсманът прави разсъждение дали от гледище на единството на правната система не е целесъобразно правилата за достъп и разкриване на архива на тоталитарните тайни служби да бъдат включени като самостоятелна глава от действащия Закон за държавния архивен фонд (ЗДАФ). Разбира се, след приемането на първо четене на трите отделни законопроекта по тази материя (заседание на Народното събрание на 29.08.06 г.), омбудсманът ще окаже цялото свое съдействие за подготовката на обединения законопроект (чл. 68 от ПОДНС), изхождайки от идеите, които са включени в това становище.

Комисията за разкриване на архива на тоталитарните тайни служби следва да има статут на орган за управление на Държавния архивен фонд по смисъла на чл. 5 от ЗДАФ и чл. 6 от Правилника за неговото прилагане. И да не бъде подчинена на Главното управление на архивите при МС, което трябва да предоставя само методическа помощ при работата й с архива.

Комисията трябва да има самостоятелен бюджет и фиксиран мандат от пет години. Нейна основна характеристика следва да е съчетаването на независимостта с механизми за засилен граждански и парламентарен контрол. Омбудсманът предлага ръководството и част от състава на Комисията да се избира от Народното събрание по предложение на парламентарните групи, а поне един член на Комисията да се назначава от президента.

3. Омбудсманът смята, че е крайно необходимо в закона да се предвидят и механизми за ефикасен граждански контрол върху дейността на Комисията.

Обществената значимост, а и чувствителността към разкриването на архива на тоталитарните тайни служби, налага да се даде възможност на представители на обществеността и гражданските организации, които работят в областта на правата на човека и свободата на информацията, да упражняват действен граждански контрол върху нейната работа. Това може да стане например:

А. като се създаде Обществен съвет с авторитетни представители на гражданския сектор и на медиите, който да има право на вето върху решения на Комисията, когато се отказва разкриване на определени документи от архива на тоталитарните тайни служби, които засягат националната сигурност или правата на трети лица, които не са били щатни или нещатни сътрудници на тези служби. С други думи, може да се предвиди, например, че Комисията не може да отказва разкриване на такава информация, без да има съгласието на Обществения съвет.

Б. като се даде възможност представители на гражданския сектор и на медиите, утвърдени от Народното събрание, да се включат в работата на Комисията със статут на наблюдатели, без да участват във вземането на решения.

Смятаме, че подобни механизми са в съответствие с независимостта и автономността на гражданските организации и гарантират реален граждански контрол.

4. Членовете на Комисията трябва да отговарят на завишени изисквания от гледна точка на тяхната безпристрастност, обективност, лични и професионални качества.

Според омбудсмана на България, членовете на Комисията трябва да отговарят най-малко на следните изисквания:

- да бъдат български граждани, които отговарят на условията за избиране на народни представители;
- да имат високи морални и нравствени качества;
- да не са били щатни или нещатни сътрудници на тоталитарните тайни служби или на съвременните служби за сигурност и обществен ред;
- да не са членове на ръководни и контролни органи на политически партии.

5. За да изпълнява ефикасно своите функции, Комисията трябва да има непосредствен достъп и контрол върху архива на тоталитарните тайни служби.

Ръководителите на ведомствата, които съхраняват архива на тоталитарните тайни служби за пери-

ода 1944-1990 г., трябва да бъдат задължени да предадат този архив под контрола и разпореждането на Комисията и да осигуряват пълно съдействие при осъществяване на нейните функции.

Добре е да се обсъди и целесъобразността от въвеждане на изискване за подписване на декларация от ръководителите на тези ведомства за пълнотата на представяните документи от архива, която да бъде основание за носене на наказателна отговорност по чл. 313 от НК.

6. Разкриването на информация от архива на тоталитарните тайни служби и правото на обществото „да знае кои са обслужвали репресивните органи, кои са съучастници в преследването и репресиите върху хиляди невинни хора" (Решение на Конституционния съд № 14 от 30 май 2001 г.) трябва да бъдат съчетани с интересите на националната сигурност на съвременната българска държава и с правата на онези граждани, които не са принадлежали към тези служби, но за тях биха могли да настъпят вредни последствия от разгласяването на информация от архива.

В съзвучие с практиката на редица държави от Централна и Източна Европа, омбудсманът счита, че не следва да се разкрива информация от архива само когато:

А. се засяга националната сигурност, и то само при стриктно тълкуване на легалната дефиниция на понятието „национална сигурност", съгласно § 1, т. 13 от Допълнителните разпоредби на ЗЗКИ:

„13. „Национална сигурност" е състояние на обществото и държавата, при което са защитени основните права и свободи на човека и гражданина, териториалната цялост, независимостта и суверенитетът на страната и е гарантирано демократичното функциониране на държавата и гражданските институции, в резултат на което нацията запазва и увеличава своето благосъстояние и се развива."

Б. се отнася до сътрудници на тоталитарните тайни служби, които са работили за противодействие на международния тероризъм (като преценката се базира на целите и принципите, заложени в резолюциите на Общото събрание на ООН, включително Резолюция 49/60 от 1994 г. и Декларацията за мерките по ликвидирането на международния тероризъм, на Международната конвенция за борба с бомбения тероризъм, Международната конвенция за борба срещу Вземането на заложници и Международната конвенция за борба срещу финансирането на тероризма);

В. се отнася до чужди граждани;

Г. могат да произтекат значителни вредни последици за лице, което не е било щатен или нещатен сътрудник или да се накърнят правата и достойнството на жертвите на репресивните органи чрез разгласяване на лични данни за тях, освен с тяхно съгласие или като се заличат сведенията, които се отнасят до тях.

В духа на основните ценности на правовата държава, в закона трябва да се предвиди, че тези изключения не се прилагат, когато има достатъчно данни за извършено престъпление по силата на действащото законодателство към момента на извършване на деянието.

Отказът на Комисията да разкрие информация следва да бъде обжалваем по съдебен ред.

7. Съвременните изисквания за прозрачност на държавното управление и на политическия процес предполагат и служебно огласяване на информация за принадлежност към тоталитарните тайни служби на лицата, които заемат висши държавни длъжности, както и на определен кръг публични фигури.

В тази логика, според омбудсмана е обществено обосновано да бъде възложено на Комисията да огласява служебно данните за сътрудничество с тоталитарните тайни служби на длъжностните лица, посочени в чл. 2 от Закона за публичност на имуществото на лицата, заемащи висши държавни длъжности (ЗПИЛЗВДД). На практика, това включва всички позначими длъжности в законодателната, изпълнителната и съдебната власт и органите на местното самоуправление и местната администрация (президент, депутати, министри, ръководители на ведомства, висши магистрати, кметове и пр.).

Към тях е целесъобразно да бъдат добавени и членовете на някои държавни органи, които не са посочени в ЗПИЛЗВДД, като например централните избирателни комисии, както и публични фигури, които с дейността си оказват влияние върху формиране-

то на общественото мнение, като например:

- членовете на ръководни органи на представителните работодателски и синдикални организации, на политическите партии, на вероизповеданията, на висшите училища и БАН;
- собствениците на национални и регионални печатни и електронни медии, членовете на техните ръководни органи, водещи журналисти и коментатори;
- собствениците и членовете на управителните органи на социологически агенции;
- членовете на органи за саморегулация на печатните и електронни медии.

С оглед на по-голямата публичност и осъществяване на парламентарен контрол би било полезно огласената информация да се включва в доклад, който текущо да бъде внасян в Народното събрание и обнародван в неофициалния раздел на „Държавен вестник".

8. Добре е да се конкретизира изрично на законово ниво, че заемането на висши държавни длъжности – президент и вицепрезидент, народен представител, член на Министерския съвет, е несъвместимо с дейността на действащ сътрудник на съвременните служби за сигурност.

Това произтича от конституционните норми на чл. 68, ал. 1, чл. 95, ал. 2 и чл. 113, които повеляват, че заемането на тези длъжности е несъвместимо със изпълнението на друга държавна длъжност, дейност или функции в държавния апарат. (Отправни точки в тази насока дават и Решение на Конституционния съд № 5 от 1993 г. по к.д. № 6 от 1993 г. и Решение на Конституционния съд № 18 от 2001 г. по к.д. № 15 от 2001 г.). По този начин ще се гарантира още по-пълно прилагането на конституционния институт на несъвместимостта, чиято цел е да се осигури автономността и независимостта на висшите конституционни органи от недопустими въздействия от страна на други, външни спрямо тях държавни или недържавни органи или среди.

На тази основа трябва да се обсъди дали да не се предостави като правомощие на Комисията да изисква информация за това от службите за сигурност и при наличие на данни за такава несъвместимост да ги предоставя на компетентните органи.

9. Достъпът до документите от архива на тоталитарните тайни служби може да бъде разделен в две посоки:

А. Право на достъп до документите от архива на тоталитарните тайни служби, които се отнасят до лицата, за които законът предвижда служебно огласяване.

Такъв достъп трябва да имат:

- Всеки гражданин;
- средствата за масова информация;
- юридическите лица, регистрирани в обществена полза;
- политическите партии.

Б. Право на всеки български гражданин на индивидуален достъп до документите от архива на тоталитарните тайни служби, които се отнасят до него или негови възходящи роднини по права линия, които са починали.

10. Целесъобразно е да се предвиди отговорност /включително наказателна/ за лица, които разгласяват информация от архива на тоталитарните тайни служби, достъпът до която не е предоставен от Комисията по нормативно установения ред.

Наред с това, наказателна отговорност трябва да бъде предвидена и за:

А. граждани, които след определен в самия закон подходящ срок, не са предали на Комисията документи на тоталитарните тайни служби, които притежават, или ги използват и разгласяват, без те да са огласени по съответния ред от Комисията;

Б. длъжностни лица, които възпрепятстват достъпа и дейността на Комисията или укриват информация от нея.

* * *

Омбудсманът на Република България счита, че приемането на нова законодателна уредба, която да гарантира правото на гражданите на достъп до архивите на тоталитарните тайни служби и информираността на обществото за принадлежността на висши длъжностни лица и публични фигури към тези служби, е обществено необходимо и не бива да бъде отлагано. В същото време трябва да се подчертае, че всяко половинчато решаване на този проблем ще доведе до нарастване на обществеото недоверие към институциите и политическата система като цяло.

Поради това е необходимо, според нас, в процеса на изготвяне на обобще-

ния законопроект да бъдат включени и компетентни представители на гражданския сектор. Освен това, за да се постигне широк обществен и политически консенсус, приемането на законопроекта трябва да е съпроводено от пълноценно обществено обсъждане. Само по този начин, тази проблематика може да бъде изведена от полето на междупартийните противоречия и да не се допускат политически мотивирани спекулации и пропагандни акции, сриващи авторитета на политици, партии, медии и институции.

С това свое становище, омбудсманът на Република България е убеден, че ще се защитят неотменимите права и свободи на гражданите и тяхното достойнство. И заедно с това ще се допринесе за укрепване на българската държавност на основата на съвременните европейски ценности и върховенството на закона.

31 август 2006 г

Омбудсман на Република България
Гиньо Ганев

СТАНОВИЩЕ НА ОМБУДСМАНА НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ ВЪВ ВРЪЗКА С НАРУШЕНИ ПРОЦЕДУРИ ПО ЗАКОНА ЗА ОБЩЕСТВЕНИТЕ ПОРЪЧКИ И ИЗБОР НА ЕКИП НА „ОМОНИТ" ООД

Относно: Проверка на омбудсмана на Република България по сигнал на „Съюз за стопанска инициатива" за допуснати нарушения по Закона за обществените поръчки при избора на екип на „Омонит" ООД

До омбудсмана на Република България постъпи сигнал от нестопанската организация „Съюз за стопанска инициатива" по повод на допуснати нарушения по Закона за обществените поръчки.

Воден от принципното си разбиране, че добрата администрация налага Вземането и провеждането не само на законосъобразни, но и на целесъобразни решения, омбудсманът извърши проверка по случая.

Цялостният анализ на събраната при проверката на омбудсмана информация позволява да се направят някои констатации относно:

I. Наличната законова уредба на обществените поръчки, съгласно действащите нормативни актове;

II. Законосъобразност на процедурата при избора на екип на дружество „Омонит", натоварено с мониторинга на предоставяните от „Софийска вода" АД услуги;

III. Становище на Агенцията по обществени поръчки;

IV. Основни изводи;

V. Препоръки.

I. Нормативна уредба на провеждането на търгове и обществени поръчки

Принципната постановка на въпроса се изгражда на Закона за обществените поръчки (обн. ДВ, бр. 56 от 22 юни 1999 г. – отменен), доколкото сигналът, въз основа на който омбудсманът предприе проверка, е за действия, осъществени при действието на посочения нормативен акт.

Рамката на провеждането на обществените поръчки, субектите, които могат да инициират процедурите и които могат да участват в тях, е разписана в чл. 2, чл. 3, чл. 4, чл. 7, чл. 27 и 28 на Закона за обществените поръчки (ЗОП).

Контролът за разходването на бюджетните средства е нормативно

уреден от Закона за сметната палата, Закона за вътрешния държавен финансов контрол (отменен) и Закона за държавната финансова инспекция.

В тази логика, омбудсманът приема, че като цяло законодателят е установил необходимите предпоставки за прозрачност на процедурите по възлагане на обществени поръчки, както и на контрола по изпълнението им. Може да се сподели виждането, че има известна законодателна празнина по отношение възлагането на обществени поръчки на подизпълнители от лица, спечелили такива и заявили участието на подизпълнители при изпълнението им.

II. Относно законосъобразността на процедурата за избор на екип на „Омонит"

Резултатите от проверката на омбудсмана показват, че са налице някои пропуски в законово установената процедура за избор на кандидат по обществена поръчка:

■ Процедура за обществена поръчка и избор на екип на „Омонит" ООД

1. Основание за провеждане на обществена поръчка при избор на екип на „Омонит" ООД:

Съгласно чл. 30.1.1. от Договор за концесия, сключен на 23.12.1999 г. между Столична община (в качеството ѝ на концедент) и „Софийска вода" АД (в качеството му на концесионер), отделът за мониторинг на концесията (ОМК) се създава от концедента за целите на мониторинга и осигуряване спазването от страна на концесионера на разпоредбите на този договор за концесия.

Обхватът на правомощията на ОМК и задачите, които той трябва да осъществява, се договарят между страните преди датата на влизане в сила в съответствие с разпоредбите на член 30.

С Договор № РД-56-373 от 14.05.2001 г. между Столична община и „Софийска вода" АД, в посоченото им качество, двете страни се споразумяват за механизъм за избор и създаване на СМК – по смисъла на договора от 2001 г. това е самото мониторингово дружество „Омонит" ООД.

Съгласно т. 2.1.1. от Договора концедентът ще обяви процедура за търг (към датата на подписване на договора, същият вече е проведен), като покани екип от експерти, обединени и участващи в търга за изпълнение на СМК функции.

Съгласно т. 2.1.2. от Договора тръжните документи за тази процедура ще бъдат изготвени от концедента. Никакви финансови изисквания няма да бъдат включени в изискванията за участие в търга спрямо екипите от експерти.

2. Кандидатстване и подаване на тръжни предложения:

Със Заповед № РД-09-37 от 15.01.2001 г. на основание чл. 44, ал. 2 от Закона за местното самоуправление и местната администрация кметът на Столична община, Стефан Софиянски, нарежда да се проведе конкурс за избор на експертен екип, който да осъществява дейността по мониторинг и сравнителен анализ на изпълнението на задълженията на концесионера по осъществяване на услугите по водоснабдяване и канализация на Столична община.

За участие в този конкурс е изготвена покана. Тя е публикувана във в-к „Демокрация" бр. 29/01.2001 г. Като основание за публикуването ѝ е посочена Заповед № РД-09-37/15.01.2000 г., а не тази от 15.01.2001 г. Видно от конкурсната документация, същата е изготвена на основание Заповед №РД-09-37 от 15.01.2000 г.

В самата конкурсна документация е записано, че основен приоритет на Столична община при провеждането на настоящата процедура за предоставяне на обществена поръчка е максимално високото експертно ниво на избраните кандидати. При все това концедентът инициира процедура за конкурс, въпреки че в документите за организирането и провеждането му го квалифицира като обществена поръчка.

3. Класиране и избор на екип:

Раздел VIII. Оценяване и класиране на предложенията предвижда, че комисията съставя протокол за разглеждането и класирането им. Поради факта, че липсват протоколи на комисията, други уведомителни писма и заповед за извършено класиране, не става ясно дали има и други участници в проведения конкурс.

С писмо изх. № 94-Д-89/19.03.2001 г. председателят на комисията уведомява подалия оферта екип, че е спечелил конкурса и че трябва да предприеме действия за регистриране на дружество с ограничена отговорност и сключване на договор за осъществяване на мониторинг на концесията.

■ Статут и финансиране на СМК

1. Статут на СМК:

В т. 3.1.1. е договорено СМК да бъде създаден, за да действа като агент

(представител) на концендента за целите на Концесионния договор.

Съгласно т. 3.1.2. при подписването на договора СМК придобива правото да упражнява всички права на концедента по концесионния договор за:

- мониторинг върху изпълнението на концесионера в съответствие със задълженията му по концесионния договор;
- всякакви необходими проверки и одит на счетоводните книжа, информацията, записите, и всякаква друга информация, свързана с изпълнението, както и на всички обекти, свързани с изпълнението и дейностите по концесионния договор.

Тези права се предоставят на СМК, въпреки че разпоредбата на чл. 43.1. от Договора за концесия по принцип предвижда, че правата на концедента не могат да се прехвърлят на други лица.

Съгласно т. 3.1.4. СМК следва да има статут на съветник на концедента по повод на концесионния договор с основно задължение да представя на Столична община безпристрастен експертен анализ на съответните условия по концесията.

2. Финансиране на СМК:

2.1. Договорености за финансирането на дружеството:

Съгласно т. 4.1. от договора дейността на СМК следва да бъде финансирана чрез годишни бюджети, изготвяни на базата на очакваната заетост и концентрация на усилия през съответната година.

Проектобюджетът се изготвя от СМК въз основа на примерните бюджети в Доклада за намеренията на страните и се предоставя на концедента за одобрение и на концесионера не по-късно от края на деветия месец на текущата договорна година. Перата на проектобюджета следва да бъдат подкрепяни с обяснително изложение, което е неразделна част от него.

Следва да се подчертае, че концесионерът може да коментира елементи на бюджета пред концедента, но няма право на вето по него. След като одобри проектобюджета, концендентът изпраща разпореждане за плащането му на концесионера.

След получаване на разпореждането, Концесионерът изплаща по сметката на изпълнителя „Омонит" ООД сумата на бюджета на два равни транша, първия на 5 януари на текущата бюджетна година, а втория на 5 април от същата година.

Съгласно т. 5.7. от договора, в случай че през съответната договорна година възникнат непредвидени разходи, необходими за работата на изпълнителя, които не са били предвидени в бюджета за нея и не могат да бъдат покрити от резервния фонд, „Омонит" ООД има право да поиска допълнително финансиране от Столична община, което трябва да включва подробна обосновка на допълнителния разход.

След като бъде одобрено от концедента, искането се предоставя на концесионера за плащане.

Концесионерът прибавя допълнителните суми при коригирането на цените на услугите за следващата договорна година.

Съгласно чл. 6.7. от договора Столична община предоставя на „Омонит" ООД цялата документация по концесията в оригинал и легализирани преводи. Не е напълно сигурно с оглед на действащото към момента на сключване на договора за концесия законодателство дали концедентът има право да предостави документацията за предоставената концесия на трета страна, независимо от това дали тя има определени задължения по нея.

След изтичане на първоначалния период концедентът продължава договора за пет последователни междинни периода.

2.2. Получени плащания и отчет на разходваните средства:

Видно от предоставените ни документи за периода от 2001 г. до 2005 г., по договора за мониторинг след изготвяне на проектобюджет от „Омонит" ООД са фактурирани и получени суми, както следва:

С платежно нареждане е извършено плащане по фактура № 1/16.05.2001 г. на стойност 835 200 лв. при одобрен бюджет за 2001 г. в размер на 696 000 лв.

С платежни нареждания са изплатени фактури №2/14.01.2002 г. на стойност 306 000 лв. и № 4/16.04.02 г. на стойност 306 000 лв. Общо изплатените за 2002 г. суми възлизат на 612 000 лв. при одобрен бюджет от Столична община в същия размер.

През 2003 г. „Софийска Вода" АД превежда по ф-ри № 5/03.01.03 г. сумата в размер на 460 000 лв. (без ДДС),

№ 6/03.04.03 г. на стойност 460 000 лв. и №9/27.10.03 г. на стойност 150 000 лв. Общо изплатените суми са в размер на 1 070 000 лв., при одобрен бюджет за същия отчетен период 920 000 лв.

През 2004 г. общо изплатените суми възлизат на 686 805 лв., представляващи плащания фактури №10/05.01.04 г. на стойност 343 402,50 лв. и №11/31.03.04 г. на стойност 343 402,50 лв. Получените от страна на „Омонит" ООД средства отговарят на тези одобрени от Столична община.

Одобрените през 2005 г. средства са изплатени с платежно нареждане по фактура № 13/03.01.05 г. на стойност 433 400 лв., платежно нареждане по фактура № 15/05.08.05 г. на стойност 72 233,33 лв., платежно нареждане по фактура № 16/30.08.05 г. на стойност 361 166,67 лв. и възлизат общо на 866 800 лв. Получените от страна на „Омонит" ООД средства отговарят на предварително одобрените от Столична община суми.

Видно от предоставените на омбудсмана отчети за изразходването на средствата, получени по договора за мониторинг, те са използвани за:

- закупуване на офис;
- транспортни средства;
- компютри;
- разходи за заплати;
- консултантски услуги и др.

Съгласно уговорките по Договора за мониторинг, с който се учредява „Омонит" ООД, дружеството има за основна цел „събиране на информация за изпълнението на концесията от страна на концесионера и провеждане на инспекции и одит на документацията" (т.4.1.2.).

В договора не е изрично установено, че тези дейности могат да бъдат извършвани с помощта на външни експери и консултанти.

Въпреки това според документите, предоставени от Столична община, дружеството е използвало услугите на външни експерти, на които са заплащани хонорари за това:

- на „Прайсуотърхауз Купърс": 950 000 евро при сключването на договора за концесия и 1 000 000 евро при финансовото приключване на договора за концесия (т.е. то следва да бъде изплатено след изтичане на периода, за който е предоставена концесията);
- на „Евролекс": 25 000 евро при сключването на договора за концесия и 25 000 евро при финансовото приключване на договора за концесия (т.е. то следва да бъде изплатено след изтичане на периода, за който е предоставена концесията).

(Информацията за плащания за външни консултантни е взета от договора за концесия.)

Общо преведените от Концесионера „Софийска Вода" АД на „Омонит" ООД суми по договор за мониторинг за периода от 2001 г. до 2005 г. възлизат на 4 070 805 лв. (без ДДС).

2.3. Собственост на активите след прекратяване на дейността на „Омонит" ООД:

Договорът за мониторинг между Столична община и „Омонит" ООД не урежда прехвърлянето на собствеността на придобитите по време на действието на договора активи (недвижима собственост, офис оборудване, автомобили на лизинг и други).

2.4. Формиране на цената на услугите, предоставяни от „Софийска вода" АД:

На основание чл. 22.3. от Договора за концесия цената на услугата, предоставяна от „Софийска вода" АД, се формира от базови цени, подлежащи на индексиране и коригиране.

При коригирането на цената са оказали влияние и следните прехвърляеми възстановими разходи:

- допълнителни разходи за транспортиране;
- експлоатационни разходи за доставка на гориво;
- годишни разходи за рехабилитация;
- разходи за дейността на органа за мониторинг.

При наличие на непредвидени разходи на „Омонит" ООД, одобрени от Столична община за съответен финансов период, те рефлектират на ценообразуването на услугата по Водоснабдяване, т.е. цената на водата за гражданите на общината се увеличава през следващия финансов период, съгласно уговореното между Столична община и дружеството за мониторинг.

2.5. Срок на действие на Договора за създаване на СМК и финансиране на дружеството по него:

С Допълнително споразумение от 25.10.2005 г. между Столична община и „Омонит" ООД първоначалният период на Договор № РД-56-373/14.05.2001 г. за мониторинг на концесията до 31.12.2005 г. се продължава. Двете страни считат финансовите отношения между тях за уредени. Това означава, че за удължения период на работа на дружеството то не е получило повече средства от Столична община.

III. Становище на Агенцията по обществени поръчки

В процеса на работа омбудсманът поиска становището на Агенцията по обществени поръчки относно необходимостта от провеждане на процедури по възлагане на такива за дейности, свързани с концесионни договори, които следва да бъдат изпълнявани от външни на концесионера и концедента субекти.

Виждането на Агенцията е категорично – „В случай че за определен договор не важат правилата на Закона за обществените поръчки, но във връзка с него се налага извършване на дейности, които са обект на обществена поръчка, то би следвало да се приложат правилата на закона. Недопустимо е чрез неприлагането на закона за определени обекти да се обосновава и неприлагането му спрямо свързаните с тях обекти, които обаче попадат в обхвата на закона."

Констатациите на обмудсмана по проверката са потвърдени и от Агенцията по обществени поръчки – „В посочения от Вас случай се касае за дейности, които са обект на обществена поръчка – „услуга", за която се разходват средства от бюджета на Столична община, която е възложител по смисъла на Закона за обществените поръчки. С оглед на това възлагането на посочените дейности във връзка с концесионния договор е следвало да бъде направено след проведена процедура за възлагане на обществена поръчка по реда на Закона за обществените поръчки с цел осигуряване на ефективност и при разходването на бюджетните и извънбюджетните средства."

IV. Основни изводи

Проверката на омбудсмана установи следните пропуски и неточности в процедурата за предоставяне на обществена поръчка при избор на екип на „Омонит" ООД:

■ **Относно процедурата**

1. Основанието за избор на екип за подлежащото на учредяване дружество за мониторинг са два отделни договора – от 1999 и 2001 г., които установяват различни параметри на подлежащата на провеждане процедура, статута и основните функции на бъдещото мониторингово дружество.

2. На основание чл. 14 от ЗОП (отм.) Столична община е следвало да вземе решение за провеждане на открита процедура за възлагане на обществена поръчка, тъй като към този момент са били налице всички изискуеми от закона предпоставки, а именно :

2.1. Кметът на Столична община е възложител на обществени поръчки по смисъла на ЗОП (отм.) чл.4, ал.1, т.1.

2.2. Предметът на договора попада в обхвата на ЗОП (отм.) – чл. 3, ал. 1, т.3 б. „к".

2.3. Стойността на договора надвишава прага от 30 000 лв., определен в чл. 7, ал.1, т.3 от ЗОП (отм.).

■ **Относно статута и финансирането на СМК**

1. На СМК е предоставен статут на агент (представител) на концедента за целите на Концесионния договор, като за целта придобива и правото да упражнява всички права на концедента по концесионния договор за мониторинг върху изпълнението на концесионера и всякакви необходими проверки и одит на счетоводните книжа. Тази форма на представителство не е позната на Закона за концесиите – ЗК (отм.), доколкото той е разписал процедура по избор на концедент и сключване на договор с избраното лице. Следователно договорът за концесия е intuito personae, зависещ от личността на концедента договор по смисъла на закона. ЗК не посочва изрично и че някои от правата на концедента може да бъдат упражнявани от трето лице. Доколкото договорът за концесия се сключва с оглед личността на концедента, е по въпрос подобна възможност, тъй като именно тя е гаранция за качеството на предоставяния предмет по договора, сигурността между страните и тази на гражданския оборот.

2. Договорът за създаване на СМК установява сложна схема за определяне на годишния бюджет нза мониторинговото дружество. Това безспорно е право на страните, но едновремен-

но с това се установява и изключително икономически неизгодна за концесионера схема на одобряване на бюджета за мониторинговото дружество – „Концесионерът може да коментира елементи на бюджета пред концедента, но няма право на вето по него. След като одобри проектобюджета, концедентът изпраща разпореждане за плащането му на концесионера". Освен това на мониторинговото дружество се предоставя възможност да претендира изплащане на непредвидени разходи, необходими за изпълнението на работата му. Изплащането на суми над предварително одобрени по бюджет от концесионера „Софийска вода" АД са били начислявани при коригирането на цените на услугите за следващата договорна година, което се е отразило върху крайната цена на водата, дължима от потребителите.

3. Средствата, получени от „Омонит" ООД през 2001 г., надхвърлят предварително одобрения от концедента бюджет със 139 000 лв., а през 2003 г. – със 150 000 лв.

4. Въпреки че Договорът от 2001 г. не предвижда екипът на „Омонит" ООД да използва услугите на външни експерти и консултанти при изпълнение на задълженията си, такива са използвани. Така се пораждат съмнения относно професионалните качества и опит на избрания екип, създал мониторинговото дружество, и нецелесъобразното разходване на предоставяния му бюджет.

5. Договорът за мониторинг между Столична община и „Омонит" ООД не урежда прехвърлянето на собствеността на придобитите по време на действието на договора активи (недвижима собственост, офис оборудване, автомобили на лизинг и други). Не е ясно как са уредени имуществените отношения между съдружниците на „Омонит" ООД и Столична община, с изключение на прехвърлянето на дружествените им дялове.

V. ПРЕПОРЪКИ

Омбудсманът счита, че за подобряване на административното обслужване на гражданите в страната и с оглед избягване на незаконосъобразни действия на държавната администрация в процедурите по предоставяне на обществени поръчки следва да се имат предвид следните конкретни препоръки:

1. В случаи на предоставени концесии и желание част от дейностите да бъдат изпълнени чрез подизпълнители следва договорите с външни експерти и специалисти да се сключват след провеждане на процедури по обществени поръчки при спазване изискванията на Закона за обществените поръчки (вкл. и ограниченията на чл. 4 и чл. 12, ал. 1, ЗОП) от всички разпоредители с бюджетни средства (министерства, агенции, общини).

2. Планирано провеждане на одит от Сметната палата и Агенцията за финансова инспекция на разходването на държавни средства от общински дружества с държавно участие и на провежданите от тях търгове и процедури за възлагане на обществени поръчки.

3. Одит от Сметната палата и Агенцията за финансова инспекция на избора на подизпълнители и провеждане на законово изискваните процедури за това.

Настоящото Становище е изготвено на основание чл. 19 от Закона за омбудсмана и чл. 24 от Правилника за организацията и дейността на омбудсмана. То се изпраща на Народното събрание, Министерския съвет, Сметната палата, Агенцията за финансова инспекция, Агенцията по обществени поръчки, Столична община, както и всички граждански комитети и сдружения, които са се обърнали към омбудсмана по разглежданите в него въпроси.

12 януари 2007 г.

Омбудсман на Република България

Гиньо Ганев

ПОЗИЦИЯ НА ОМБУДСМАНА НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

Относно: Проверка по повод многобройни жалби и сигнали за нарушения на права на граждани при определяне на защитени зони в Европейската екологична мрежа Натура 2000

До омбудсмана на Република България постъпиха редица жалби и сигнали от граждани, граждански сдружения и екологични организации, които изразяват загриженост и тревога по повод на протичащата процедура по определяне на защитени зони по местообитанията и дивата флора и фауна и защитени зони за дивите птици.

Воден от разбирането си, че с определянето на защитените зони в изпълнение на актове на Европейския съюз - Директивата за опазване на природните местообитания и на дивата флора и фауна 43/92 и Директивата за опазване на дивите птици 409/79 се уреждат въпроси от голям обществен интерес, омбудсманът се самосезира и образува проверка по случая.

В хода на проверката бяха проведени срещи с граждани, граждански сдружения, експерти, представители на държавната администрация.

Цялостният анализ на събраната при проверката на омбудсмана информация позволява да се направят някои констатации относно:

I. Законосъобразността на процедурата в процеса на подготовката и обявяването на защитените зони.

II. Зачитането на правата на гражданите, гарантиращо участието им в процеса на определяне на защитените зони чрез обществено обсъждане.

III. Предвидената в Закона за биологичното разнообразие необжалваемост на окончателната заповед на министъра на околната среда и водите за обявяване на съответната защитена зона.

I. Законосъобразността на процедурата в процеса на подготовката и обявяването на защитените зони.

Резултатите от проверката на омбудсмана показват, че са налице пропуски в изпълнение на законово установената процедура при подготовката и обявяването на защитените зони.

Омбудсманът на Република България смята, че проява на лоша администрация е:

- Необоснованото забавяне на подготовката за определяне на защитените зони, продължило вече няколко години, преди всичко от страна на предишното ръководство на Министерството на околната среда и водите, а и от настоящото;
- Необезпечаването от Министерството на околната среда и водите и Министерството на земеделието и горите провеждане на национална и регионални обществени кампании за разясняване на предназначението и целите на защитените зони в процеса на подготовка на документациите по чл. 8, ал. 1 и преди обявяването на защитени зони в нарушение на чл.9 от Закона за биологичното разнообразие.

II. Зачитането на правата на гражданите, гарантиращо участието им в процеса на определяне на защитените зони чрез обществено обсъждане.

С промените в чл. 9 от Закона за биологичното разнообразие /ДВ 88 от 4 Ноември 2005/ е отпаднало задължението след изготвянето на документацията по чл. 8 за териториите по отделни райони Министерството на околната среда и водите да организира провеждането на обществено обсъждане, като обявява деня и мястото чрез средствата за масово осведомяване, при това не по-късно от 30 дни преди датата на обсъждането. На тези обсъждания съгласно отменените разпоредби на закона е следвало да се канят представители

на заинтересованите министерства и ведомства, на съответните областни администрации и общини, научни и академични институти, екологични и обществени организации и граждани.

Нещо повече, за становищата и предложенията от обществените обсъждания е било предвидено да се водят протоколи, които да се прилагат към документациите по чл. 8.

Омбудсманът на Република България смята, че приетите промени в чл. 9 от Закона за биологичното разнообразие не позволяват реално гражданско участие в обсъждането на предложенията за включване на територии в списъка на защитените зони и съобразяване с общественото мнение.

Това право на гражданите е закрепено както в българското законодателство, така и в международноправни норми:

А. Конвенцията за достъпа до информация, участието на обществеността в процеса на вземането на решения и достъпът до правосъдие по въпроси на околната среда:

Конвенцията, известна още като Орхуска, изисква от възприелата я държава да:

„се стреми да подпомага ефективното участие на обществеността на подходящ етап и когато все още са налице открити възможности в подготовката от страна на държавните органи на нормативни актове с непосредствена изпълнителна сила и на други общоприложими правила със задължителна сила, които могат да имат значително въздействие върху околната среда. За тази цел следва да се предприемат следните мерки:

(a) да се установят достатъчни срокове за ефективно участие;

(b) да се публикуват или да бъдат направени публично достояние по друг начин проектоправилата;

(c) да се даде възможност на обществеността да направи своите коментари пряко или чрез представителни консултативни органи.

Резултатът от участието на обществеността се взема предвид в максималната възможна степен."

Б. Правото на гражданите да представят предложения и възражения, гарантирано от Закона за нормативните актове:

„Чл. 2а. (Нов - ДВ, бр. 55 от 2003 г., В сила от 18.12.2003 г.) Лицата, за които възникват задължения или ограничения по силата на нов нормативен акт, се уведомяват преди неговото приемане. Уведомяването се извършва чрез изпращането на проекта до представителни организации на тези лица, чрез публикуването му в средствата за масово осведомяване, в Интернет или чрез оповестяването му по друг подходящ начин, като в срок не по-кратък от един месец засегнатите могат да представят предложения и възражения до съответния компетентен орган."

III. **Предвидената в Закона за биологичното разнообразие необжалваемост на окончателната заповед на министъра на околната среда и водите за обявяване на съответната защитена зона.**

С промените на чл. 12 от Закона за биологичното разнообразие /ДВ 88 от 4 Ноември 2005/ е предвидено, че заповедта на министъра на околната среда и водите за обявяване на съответната защитена зона е окончателна и не подлежи на обжалване.

В същия член е предоставена възможността само в едномесечен срок от обявлението заинтересованите лица да представят на министъра на околната среда и водите мотивирани писмени становища, възражения и предложения по проекта на заповед единствено относно забраните или ограниченията, след което министърът взема окончателно решение по постъпилите становища, възражения или предложения и издава заповед за обявяване на съответната защитена зона.

Предвидената необжалваемост на един административен акт, който засяга правата на широк кръг граждани и обществени организации, и като цяло обществения интерес, е в разрез с духа и смисъла на чл. 120, ал. 1 от Конституцията на Република България. Този конституционен текст предвижда т. нар. обща клауза за обжалваемост на административните актове.

Според омбудсмана е недопустимо със закон гражданите да се лишават от правото да оспорват по съдебен ред административни актове, засягащи в такава висока степен техните права.

ОСНОВНИ ИЗВОДИ И ПРЕПОРЪКИ:

Омбудсманът оценява, че проявите на лоша администрация при проуч-

ването, оценката и изготвянето на документации са довели до липса на прозрачност при определяне на защитените зони, до изолиране на гражданите, областните администрации и общините и на обществени организации, до повишаване на напрежението и недоволство сред населението.

Важно е да се отбележи, че недостатъчната информираност на обществеността е предпоставка за неразбиране на същността и значението на Европейската екологична мрежа Натура 2000, което води до съпротива най-вече на собствениците на земи, попадащи в защитените зони и инвеститори.

Омбудсманът е категоричен, че опазването на биологичното разнообразие не може да се осъществява без участието и съпричастността на обществеността.

Започналата разяснителна кампания от Министерството на околната среда и водите за същността на Европейската екологична мрежа Натура 2000 е закъсняла и не може да компенсира породеното недоверие у значителен брой граждани.

На тази основа и воден от разбирането си, че въпроси от такова съществено значение за обществото трябва да бъдат решавани с максимално участие на гражданите, омбудсманът на Република България отправя следните препоръки:

1. Министерството на околната среда и водите и Министерството на земеделието и горите да проведат активна и пълноценна разяснителна кампания в районите, обхванати от Европейската екологична мрежа Натура 2000 за необходимостта от опазване на биологичното разнообразие, за възможностите и ползите, които ще имат районите и собствениците на земя в тези зони.

2. Министерството на околната среда и водите да предприеме необходимите мерки за изключване на населените места и селищните образования от защитените зони;

3. Въпреки краткото време, с което разполага страната ни в изпълнение на изискванията на ЕС по присъединителния процес - глава 22 „Околна среда", аргументирано да бъдат доуточнени и прецизирани предложените защитени зони (напр. сметището на Варна е включено в предложените зони);

4. Министерството на околната среда и водите при приемане на подзаконовите нормативни актове да предвиди точни и ясни процедури за оценка на плановете и инвестиционните предложения в защитените зони за гарантиране на равенство пред закона и недопускане на възможности за създаване на корупционни предпоставки.

5. Предлагаме на Народното събрание и Министерския съвет, отчитайки изложените от омбудсмана аргументи, да обсъдят изменение в Закона за биологичното разнообразие като се възстанови задължителното обществено обсъждане при определяне и промени в защитените зони.

Настоящата Позиция е изготвена на основание чл. 19 от Закона за омбудсмана. Тя се изпраща на Народното събрание, Министерския съвет, Министерството на околната среда и водите и Митистерството на земеделието и горите, както и всички граждани, граждански сдружения и екологични организации, които са се обърнали към омбудсмана по разглежданите в него въпроси.

20.12.2006 г.

Омбудсман на Република България

Гиньо Ганев

СТАНОВИЩЕ НА ОМБУДСМАНА НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

Относно: Проверка по повод многобройни жалби и сигнали за нарушения на права на граждани при определяне на защитени зони в Европейската екологична мрежа Натура 2000

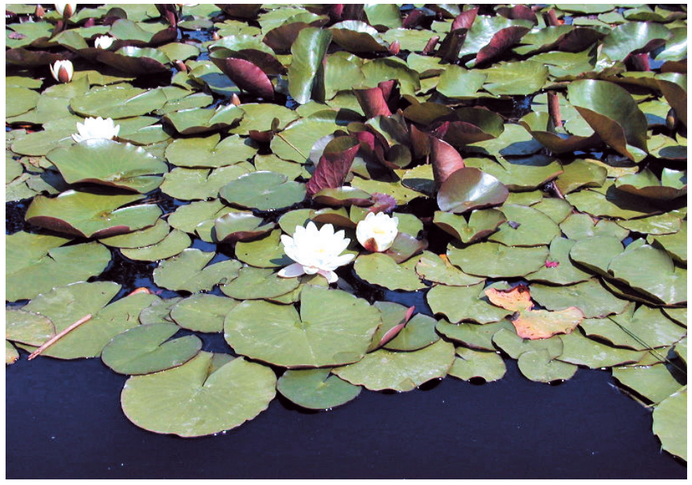
Във връзка с постъпилите редица жалби и сигнали от граждани, граждански сдружения и екологични организации, изразяващи загриженост и тревога по повод на протичащата процедура по определяне на защитени зони по местообитанията на дивата флора и фауна и защитени зони за дивите птици, както и воден от разбирането си, че с определянето на защитените зони в изпълнение на актове на Европейския съюз - Директивата за опазване на природните местообитания и на дивата флора и фауна 43/92 и Директивата за опазване на дивите птици 409/79, се уреждат въпроси от голям обществен интерес, омбудсманът се самосезира и огласи Позиция с констатации, изводи и препоръки на 21 декември 2006 г.

В позицията си омбудсманът на Република България отправи остра критика към държавните органи за липсата на прозрачност и достатъчно информация за Натура 2000, както за предимствата, така и за ограниченията, довела до неразбиране на същността и значението на екологичната мрежа, а оттам - до недоволство сред населението.

Омбудсманът изрази ясно оценката си, че е проява на лоша администрация:

- Необосноваността забавяне на подготовката за определяне на защитените зони, продължило вече няколко години, преди всичко от страна на предишното ръководство на Министерството на околната среда и водите, а и от настоящото;
- Непровеждането от страна на Министерството на околната среда и водите и Министерството на земеделието и горите на национална и регионални обществени кампании за разясняване на предназначението и целите на защитените зони в процеса на подготовка на документациите по чл. 8, ал. 1 и преди обявяването на защитени зони в нарушение на чл.9 от Закона за биологичното разнообразие.

Воден от разбирането си, че въпроси от такова съществено значение за обществото трябва да бъдат решавани с максимално участие на гражданите, омбудсманът на Република България отправи препоръка към Министерството на околната среда и водите и Министерството на земеделието и горите да провеждат



активна и пълноценна разяснителна кампания в районите, обхванати от Европейската екологична мрежа Натура 2000 за необходимостта от опазване на биологичното разнообразие, за възможностите и ползите, които ще имат районите и собствениците на земя в тези зони.

Омбудсманът предложи още на Народното събрание и Министерския съвет да обсъдят възможностите за възстановяване на общественото обсъждане при определяне и промени в защитените зони в Закона за биологичното разнообразие.

Омбудсманът продължи да следи обществения дебат и поведението на министерствата относно проблемите, свързани с изграждането на Европейската екологична мрежа Натура 2000. За да изгради своя максимално обективна оценка по въпроса, омбудсманът потърси широк кръг от мнения и аргументи, използва цялата палитра от възможности и продължи срещите

си с научни работници-експерти, кметове, областни управители, екологични организации, с отделни граждани, участва в дискусии, организирани от изпълнителната и законодателната власт, от екологични организации.

Цялостният анализ на действията на отговорните институции, на изразените позиции на органи на местното самоуправление, граждани, граждански сдружения, екологични организации, координатори на Натура 2000, представители на научната общност позволява да се направят някои нови констатации относно:

I. Формиране на съзнание за съпричастност и принадлежност към екологичната мрежа;

II. Зачитане на икономическите, социалните, културните и регионалните изисквания при реализиране на екологичната мрежа "Натура 2000";

III. Конфликт на интереси в процедурата при определяне на защитените зони;

IV. Допуснати прояви на лоша администрация;

V. Управление на процеса, свързан с определяне на защитените зони.

I. Формиране на съзнание за съпричастност и принадлежност към екологичната мрежа

В основата на философията на опазване на видовете и местообитанията чрез екологичната мрежа Натура 2000 стои устойчивото развитие на общностите и разумното ползване на природните ресурси в зоните на мрежата. Тази философия изисква природозащитен подход, както и активно участие на хората в целия процес на подготовка и прилагането на Директивата.

С липсата на разяснителна кампания от 2002 г. досега, с недостатъчното включване на органите на местното самоуправление, областните управи, гражданите и техните сдружения, е поставено под съмнение реализирането на основните цели на Натура 2000 като екологична мрежа за устойчиво опазване на биологичното разнообразие.

Няколкото разяснителни срещи за "Натура 2000", организирани от Министерството на околната среда и водите в изпълнение на препоръките на омбудсмана – начинания, които приветстваме, за съжаление не можаха да компенсират загубеното ценно време за формирането на съзнание за съпричастност и принадлежност към екологичната мрежа. И днес много от собствениците на земи и много от местните органи на самоуправление нямат ясни отговори на редица въпроси:

- Кои територии са обхванати от екологичната мрежа Натура 2000;
- По какви критерии са включени или са изключени земите в мрежата;
- Какви са режимите на ползване на тези земи.

Обществените обсъждания не сближиха позициите на администрацията със засегнатите страни и не намалиха общественото безпокойство.

II. Зачитане на икономическите, социалните, културните и регионалните изисквания при реализиране на екологичната мрежа "Натура 2000"

Омбудсманът смята, че е недопустимо една програма за опазване на биоразнообразието да бъде прилагана извън условията на живот на хората и стремежа им той да бъде по-добър.

Впечатлението, което се налага, е, че при въвеждането на екологичната мрежа "Натура 2000" не са използвани в достатъчна степен възможностите за отчитане на обществения интерес.

Трябва да се има предвид, че в практиката на Съда на Европейския съюз по редица конкретни казуси се оспорва оценката на икономическите, социални, културни и регионални критерии при определяне на защитени зони, които властите в отделни държави-членки са прилагали. Точно поради това българските държавни органи, които отговарят за въвеждането на Натура 2000, трябва задълбочено и след широка обществена дискусия да формулират солидно обосновани становища за отчитане на преобладаващия обществен интерес от устойчиво социално-икономическо развитие на страната.

Тези становища трябва да се основават на преамбюла на Директива 91/43/ЕИО за опазване на природните местообитания и дивата флора и фауна, в който ясно е посочено, че нейната главна цел е да съдейства за опазването на биологичното разнообразие, зачитайки икономическите, социалните, културните и регионалните изисквания. Така директивата допринася за общата цел на устойчивото развитие.

А също така в чл. 4, ал. 2 от Директивата изрично е записано, че държавите-членки, при които територите с един или повече типове природни местообитания или с един или повече

приоритетни видове заемат площ повече от 5% от суверенната територия, могат в съгласие с комисията да внесат предложение за по-гъвкаво прилагане на критериите.

В чл. 6, ал. 4 дори е създадена възможност даден план или проект да бъде осъществен въпреки негативните резултати от оценката за последиците поради наложителни причини от преобладаващ обществен интерес, включително и такива от социален или стопански характер. В тези случаи членуващата държава предприема всички необходими компенсаторни мерки, за да гарантира цялостната съгласуваност на "Натура 2000".

III. Конфликт на интереси в процедурата при определяне на защитените зони

Омбудсманът констатира, че е допусната възможност за конфликт на интереси в процедурата за определяне на защитените зони, тъй като лица от организациите, избрани да предложат обхвата на зоните, и някои участници в този процес, са и едновременно членове на Националния съвет по биологично разнообразие, който приема и утвърждава същите тези предложения.

IV. Допуснати прояви на лоша администрация

При приемането на Общинските планове за развитие 2007 – 2013 г., които са част от регионалните планове за развитие на шестте района за планиране и на националния план, общинските съвети не са взели предвид предстоящото включване в Европейската екологична мрежа "Натура 2000".

Причините за това са изолирането от страна на централните изпълнителни органи на местните органи на самоуправление и гражданите от процеса на определяне на защитените зони, в противоречие с политиката за децентрализация на властта и повишаване на гражданското участие при вземане на решенията.

Това изолиране е резултат на:

- Промените в чл. 9 от Закона за биологичното разнообразие (ДВ, бр. 88 от 4 Ноември 2000), с които е отпаднало задължението след изготвянето на документацията по чл. 8 за териториите по отделни райони Министерството на околната среда и водите да организира провеждането на обществено обсъждане, като обявява деня и мястото чрез средствата за масово осведомяване, при това не по-късно от 30 дни преди датата на обсъждането. На тези обсъждания, съгласно отменените разпоредби на закона, е следвало да се канят представители на заинтересованите министерства и ведомства, на съответните областни администрации и общини, научни и академични институти, екологични и обществени организации и граждани. Нещо повече, за становищата и предложенията от обществените обсъждания е било предвидено да се водят протоколи, които да се прилагат към документациите по чл. 8.
- Безкрайно закъснелите и недостатъчно ефективни национална и регионални обществени кампании за разясняване на предназначението и целите на защитените зони в процеса на подготовка и преди обявяването им. Това задължение, възложено на Министерството на околната среда и водите и Министерството на земеделието и горите от Закона за биологичното разнообразие, не е изпълнено.

Това очевидно са прояви на лоша администрация.

V. Управление на процеса, свързан с определяне на защитените зони

В резултат на разговорите със заинтересовани организации и граждани се оформи впечатлението, че върху предоставените от координаторите на Натура 2000 научни данни за определяне на защитени зони не е осъществен контрол. Същото се отнася и за съпоставяне и проверка на данните. Това не е направено нито от страна на държавен контролен орган, нито от страна на независими структури.

По време на дискусиите ясно бяха изразени съмнения относно обосноваността на някои от научните данни. Това още веднъж потвърждава необходимостта от независим контрол на този процес.

Във връзка с изложеното по-горе, омбудсманът на Република България, като подчертава още веднъж своето ръководно разбиране, че:

- е призван да бъде активен изразител на справедливото обществено мнение и носител на гражданския контрол върху държавната и общинска администрация във всички случаи, когато тя нарушава или даже само застрашава правата и свободите на гражданите и
- със своята взискателност той брани индивидуалните човешки права

в тяхното съчетание с обществения интерес за подобряване на ефективността на публичната администрация, прави следните:

ПРЕПОРЪКИ:

1. Препоръчва на Министерския съвет на Република България да разглежда изграждането на Европейската екологична мрежа Натура 2000 като процес, а не като еднократен акт. Би следвало на този етап на Европейската комисия да бъде предложен списък на защитени зони, за които има постигнато съгласие и безспорни научни данни за съхранение на приоритетни природни местообитания и видове.

2. Предлага на Народното събрание да обсъди промени в Закона за биологичното разнообразие, с които се възстановява общественото обсъждане при обявяване и промени в защитени зони и възможност за обжалване на заповедта на министъра на околната среда и водите за обявяването на съответната защитена зона.

3. Настоява при изработване на плановете за управление и устройствените планове и проекти по Натура 2000, наред с научните критерии, Министерството на околната среда и водите да отчита и икономическите, социалните, културните и регионалните фактори при определяне на степента на защита на биоразнообразието.

Целият този процес да протича в условията на пълна прозрачност, с привличане на утвърдени представители на научната общност. По този начин ще се пресече пътят за създаване на корупционни предпоставки.

4. Препоръчва на Министерския съвет да предприеме действия за активизиране на най-после започналата от Министерството на околната среда и водите и Министерството на земеделието и горите разяснителна кампания, като те изчерпателно и търпеливо да информират обществеността за същността и целите на екологичната мрежа Натура 2000.

* * *

Обръщам се с предложение и молба към медиите – българската журналистика, както и досега, да държи будно вниманието си по целия спектър от проблеми, свързани с въвеждането на Европейската екологична мрежа Натура 2000 в България. Институцията на омбудсмана изразява готовност за най-тясно взаимодействие.

Омбудсманът ще продължи да наблюдава и упражнява контрол от името на гражданите върху развитието на този процес и изпълнението на отправените препоръки в това становище. При необходимост ще извърши цялостна проверка на процедурата по определяне на защитените зони, включени в Натура 2000.

В същото време той ще следи за прилагането на други европейски програми в България, като например Програмата за устойчиво развитие на селските райони, да се осъществява при пълна прозрачност, широка разяснителна кампания, при максимална ангажираност и участие на гражданите.

Приложение: законодателни предложения от името на омбудсмана на Република България

Настоящото Становище е изготвено на основание чл. 19 от Закона за омбудсмана и чл. 24 от Правилника за организацията и дейността на омбудсмана. След публичното му огласяване на широка пресконференция то се изпраща на Народното събрание, Министерския съвет, Министерството на околната среда и водите, Министерство на земеделието и горите, Министерство на регионалното развитие и благоустройството и Министерство на икономиката и енергетиката. На основание чл. 28 от Закона за омбудсмана, органите и лицата, до които се отнасят предложенията и препоръките в това становище на омбудсмана, са длъжни да ги разгледат в 14-дневен срок и да уведомят омбудсмана за предприетите от тях мерки.

09.02.2007 г.

Омбудсман на Република България
Гиньо Ганев

ЗАКОНОДАТЕЛНИ ПРЕДЛОЖЕНИЯ ОТ ОМБУДСМАНА НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

(На основание чл. 33 от приетия от Народното събрание Правилник за организацията и дейността на омбудсмана)

Относно: Предложения за изменение и допълнение на Закона за биологичното разнообразие (обн., ДВ, бр. 77 от 9.08.2002 г., изм. и доп., бр. 88 от 4.11.2005 г., изм., бр. 105 от 29.12.2005 г., в сила от 1.01.2006 г., бр. 29 от 7.04.2006 г., бр. 30 от 11.04.2006 г., в сила от 12.07.2006 г., изм. и доп., бр. 34 от 25.04.2006 г., в сила от 1.10.2006г.)

В края на 2006 г. до омбудсмана на Република България бяха отправени редица жалби и сигнали от граждани, граждански сдружения и екологични организации, в които се изразява загриженост и тревога по повод на процедурата по определяне на защитени зони по местообитанията и дивата флора и фауна и защитени зони за дивите птици. На тази основа и воден от разбирането си, че с определянето на защитените зони в изпълнение на актове на Европейския съюз - Директивата за опазване на природните местообитания и на дивата флора и фауна 43/92 и Директивата за опазване на дивите птици 409/79, се уреждат въпроси от голям обществен интерес, омбудсманът се самосезира и образува проверка по случая. В хода на проверката бяха проведени срещи с граждани, граждански сдружения, експерти, представители на държавната администрация.

Резултатите от първия етап на проверката омбудсманът оповести в своя Позиция от 20 декември 2006 г. В нея се изтъква, че са налице пропуски в изпълнение на законово установената процедура при подготовката и обявяването на защитените зони. Посочва се, също така, че омбудсманът оценява като проява на лоша администрация:

- Необосноваото забавяне на подготовката за определяне на защитените зони, продължило вече няколко години, преди всичко от страна на предишното ръководство на Министерството на околната среда и водите, а и от настоящото;
- Необезпечаването от Министерството на околната среда и водите и Министерството на земеделието и горите провеждане на национална и регионални обществени кампании за разясняване на предназначението и целите на защитените зони в процеса на подготовка на документациите по чл. 8, ал. 1 и преди обявяването на защитени зони в нарушение на чл. 9 от Закона за биологичното разнообразие.

След оповестяването на тази Позиция и препоръките, съдържащи се в нея, омбудсманът продължи своята проверка, участва активно и в обществения дебат по проблемите, свързани с изграждането на Европейската екологична мрежа Натура 2000. Проведени бяха редица срещи с представители на академичната общност и експерти, кметове, областни управители, с отделни граждани. Представители на институцията взеха участие в дискусии, организирани от изпълнителната и законодателната власт, както и от екологични организации.

На тази база, на 9 февруари 2007 г., омбудсманът оповести Становище, в което се правят конкретни констатации и оценки относно:

- Формиране на съзнание за съпричастност и принадлежност към екологичната мрежа.
- Зачитане на икономическите, социалните, културните и регионални изисквания при реализиране на екологичната мрежа Натура 2000.
- Конфликт на интереси в процедурата при определяне на защитените зони.
- Допусната практика на лоша администрация.
- Управление на процеса, свързан с определяне на защитените зони.

В това Становище, изпратено и до Народното събрание, националният омбудсман още веднъж отправя препоръки за промени в Закона за биологичното разнообразие, чрез които по-ефикасно да бъде защитен обществеият интерес.

Мотивите за предлаганите по реда на чл. 33 от приетия от Народното събрание Правилник за организацията и дейността на омбудсмана, конкретни законодателни предложения са:

А. С промените в чл. 9 от Закона за биологичното разнообразие /обн. ДВ, бр. 88 от 4.11.2005 г./ отпадна задължението след изготвянето на докумен-

тацията по чл. 8 за териториите по отделни райони, Министерството на околната среда и водите да организира провеждането на обществено обсъждане, като обявява деня и мястото чрез средствата за масово осведомяване, при това не по-късно от 30 дни преди датата на обсъждането. На тези обсъждания съгласно отменените разпоредби на закона е следвало да се канят представители на заинтересованите министерства и ведомства, на съответните областни администрации и общини, научни и академични институти, екологични и обществени организации и граждани.

Нещо повече, за становищата и предложенията от обществените обсъждания е било предвидено да се водят протоколи, които да се прилагат към документациите по чл. 8.

Омбудсманът на Република България смята, че приетите промени в чл. 9 от Закона за биологичното разнообразие не позволяват реално гражданско участие в обсъждането на предложенията за включване на територии в списъка на защитените зони и съобразяване с общественото мнение.

Това право на гражданите е закрепено както в българското законодателство, така и в международноправни норми:

- Конвенцията за достъпа до информация, участието на обществеността в процеса на вземането решения и достъпа до правосъдие по въпроси на околната среда:

Конвенцията, известна още като Орхуска, изисква от възприелата я държава да:

„се стреми да подпомага ефективното участие на обществеността на подходящ етап и когато все още са налице открити възможности в подготовката от страна на държавните органи на нормативни актове с непосредствена изпълнителна сила и на други общоприложими правила със задължителна сила, които могат да имат значително въздействие върху околната среда. За тази цел следва да се предприемат следните мерки:

(a) да се установят достатъчни срокове за ефективно участие;

(b) да се публикуват или да бъдат направени публично достояние по друг начин проектоправилата;

(c) да се даде възможност на обществеността да направи своите коментари пряко или чрез представителни консултативни органи.

Резултатът от участието на обществеността се взема предвид в максималната възможна степен."

- Правото на гражданите да представят предложения и възражения, гарантирано от Закона за нормативните актове:

„Чл. 2а. (Нов - ДВ, бр. 55 от 2003 г., в сила от 18.12.2003 г.) Лицата, за които възникват задължения или ограничения по силата на нов нормативен акт, се уведомяват преди неговото приемане. Уведомяването се извършва чрез изпращането на проекта до представителни организации на тези лица, чрез публикуването му в средствата за масово осведомяване, в Интернет или чрез оповестяването му по друг подходящ начин, като в срок не по-кратък от един месец засегнатите могат да представят предложения и възражения до съответния компетентен орган."

Б. С промените на чл. 12 от Закона за биологичното разнообразие (обн. ДВ, бр. 88 от 4.11.2005 г.) е предвидено, че заповедта на министъра на околната среда и водите за обявяване на съответната защитена зона е окончателна и не подлежи на обжалване. В същата разпоредба е предоставена възможността само в едномесечен срок от обявлението заинтересованите лица да представят на министъра на околната среда и водите мотивирани писмени становища, възражения и предложения по проекта на заповед единствено относно забраните или ограниченията, след което министърът взема окончателно решение по постъпилите становища, възражения или предложения и издава заповед за обявяване на съответната защитена зона.

Предвидената необжалваемост на един административен акт, който засяга правата на широк кръг граждани и обществени организации, и като цяло обществения интерес, е в разрез с духа и смисъла на чл. 120, ал. 1 от Конституцията на Република България. Този конституционен текст предвижда т. нар. обща клауза за обжалваемост на административните актове. Според омбудсмана е недопустимо със закон гражданите да се лишават от правото да оспорват по съдебен ред административни актове, засягащи в такава висока степен техните права.

Ето защо правя следните законода-

телни предложения по Закона за биологичното разнообразие:

1. Чл. 9 се изменя, както следва:

„Чл. 9. (1) След изготвянето на документацията по чл. 8 за териториите по отделни райони Министерството на околната среда и водите организира обществени обсъждания като:

1. не по-късно от 30 дни преди датата на обсъждането обявява в един централен вестник и чрез местни средства за масово осведомяване датата, часа, мястото и предмета на общественото обсъждане, както и мястото, където документацията е на разположение на заинтересованите;

2. поставя съобщения с данните по т. 1 на видно място в съответните общини в същия срок;

3. уведомява писмено заинтересованите централни ведомства, съответните областни администрации и общини, научни и академични институти за обстоятелствата по т. 1 в същия срок.

(2) За становищата и предложенията от обществените обсъждания се водят протоколи, които се прилагат към документациите по чл. 8 заедно с мотивирана справка за неотразените бележки и предложения."

2. В чл. 10, ал.1 се променя както следва:

„(1) След приключване на обществените обсъждания на основание на постъпили документации по чл. 8, ал. 1 и чл. 9, ал. 2, Министерството на околната среда и водите изготвя списък на защитени зони, който заедно с документациите се внася за разглеждане на заседание на Националния съвет по биологичното разнообразие."

3. В чл. 12, ал. 7 се изменя, както следва:

„(7) Оспорването на заповедта по ал. 6 не спира изпълнението ѝ, освен ако съдът не постанови друго."

9.02.2007 г.

Омбудсман на Република България
Гиньо Ганев

ПРИЛОЖЕНИЕ 3:
ИСКАНИЯ И СТАНОВИЩА НА ОМБУДСМАНА ДО КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД

ИСКАНЕ

от омбудсмана на Република България по чл. 150, ал. 3 от Конституцията за обявяване на разпоредбата на чл. 154, ал. 1 от Закона за енергетиката за противоконституционна, тъй като нарушава правата на гражданите

УВАЖАЕМИ Г-Н ПРЕДСЕДАТЕЛЮ НА КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД,

УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Омбудсманът на Република България получи многобройни жалби и сигнали от граждани по повод дейността на топлофикационните дружества. На тази база нашата институция се самосезира и извърши проверка за нарушения на правата на гражданите от страна на тези дружества и на фирмите за дялово разпределение на топлоенергия по следните основни въпроси:

I. Твърдения за некоректно или недобросъвестно изчисляване на сметките за топлоснабдяване от фирмите за дялово разпределение и топлофикационните предприятия, както и липса на ясни и прозрачни процедури за тяхното оспорване;

II. Несъгласие на гражданите да заплащат сума „мощност", когато са се отказали на законно основание от услугите на топлофикационните дружества за отопление и битова гореща вода;

III. Лишаване на гражданите от съдебна защита поради привилегированото положение на топлофикационните дружества, които за разлика от другите стопански субекти, могат да се снабдяват с изпълнителен лист за своите вземания само по извлечение от неплатени сметки, без да са ги доказали пред съда.

В свое становище, огласено на широка пресконференция и изпратено до държавните институции, които имат отношение по проблема, омбудсманът констатира между другото и, че „правото на защита на гражданите е силно ограничено поради привилегированото положение на топлофикационните дружества, които за разлика от други стопански субекти, могат да се снабдяват с изпълнителен лист за своите вземания само по извлечение от неплатени сметки, без да са ги доказали преди това в съда".

В хода на приемането на промените В Закона за енергетиката, много от законодателните предложения, произтекли от проверката на омбудсмана, бяха приети от Народното събрание. Не бяха взети обаче предвид аргументите за отпадане на чл. 154, ал. 1 от този закон.

Ето защо, воден от убеждението, че спазването на правата на човека е основен критерий за демократичния и правов характер на държавата, и на основание чл. 150, ал. 3 от Конституцията на Република България се обръщам към вас с искане да бъде обявена за противоконституционна разпоредбата на чл. 154, ал. 1 от Закона за енергетиката, тъй като с нея се нарушават правата на гражданите.

Мотивите за това са следните:

1. Разпоредбата на чл. 154, ал. 1 от Закона за енергетиката нарушава конституционния принцип за установяване на еднакви правни условия за стопанска дейност и за защита на потребителя – чл. 19, ал. 2 от Конституцията:

„Чл. 19 (2.) Законът създава и гарантира на всички граждани и юридически лица еднакви правни условия за стопанска дейност, като предотвратява злоупотребата с монополизма, нелоялната конкуренция и защитава потребителя."

Текстът на чл. 19, ал. 2 от Конституцията поставя акцент върху необходимостта законът да защитава потребителя. В разрез с тази постановка, разглежданата разпоредба на чл. 154, ал. 1 от Закона за енергетиката лишава потребителя от възможността да защити ефикасно правата си, като прехвърля върху него тежестта на доказване при оспорване на претендираните от топлофикационните дружества вземания.

Въвеждането на възможност за даден вид стопански субекти – в случая търговски дружества, осъществяващи топлоснабдителни услуги - да не доказват вземанията си по общия исков ред, а да получават изпълнителен лист само по извлечение от неплатени сметки на техните клиенти, съставлява нарушение на конституционния принцип, че законът трябва да гарантира еднакви правни условия за стопанската дейност на всички граждани и юридически лица. Средствата за защита на правата и законните интереси на участниците в

стопанския живот са част от условията за осъществяване на стопанска дейност. Без съмнение, създаването на особен, при това облекчен ред за принудително изпълнение в полза на отделен вид стопански субекти в определен икономически отрасъл, поставя тези субекти в привилегировано положение спрямо останалите стопански субекти и сектори на икономиката. От друга страна, потребителите на услугите на топлофикационните дружества нямат законово предвидена възможност да осъществят претенциите си за вреди срещу тези дружества чрез каквото и да е извънсъдебно изпълнително основание, още по-малко чрез извлечение от сметки.

Подчертаното обществено недоволство от услугите на топлофикационните дружества и масовото недоверие към коректността на събираните от тях сметки, показват недвусмислено, че гражданите поставят под съмнение добросъвестността на своя контрагент – топлофикационните дружества. В този контекст, законодателят вместо да защити потребителя, както повелява и чл. 19, ал. 2 от Конституцията, и да гарантира реална равнопоставеност на страните по сделката, всъщност презюмира верността на претендираните от топлофикационните дружества сметки и прехвърля доказателствената тежест на потребителя. Това е неоправдано и не отговаря на духа и смисъла на защитата на потребителя, като конституционно закрепен принцип.

2. Разпоредбата на чл. 154, ал. 1 от Закона за енергетиката нарушава конституционното право на защита, установено с чл. 56 от Конституцията на Република България:

„Чл. 56. Всеки гражданин има право на защита, когато са нарушени или застрашени негови права или законни интереси. В държавните учреждения той може да се явява и със защитник."

А. Предвидената възможност топлофикационните дружества да получават изпълнителен лист за свои вземания само по извлечение от неплатени сметки на потребителите е остатък от времето на централно планираната държавна икономика. По този начин обаче се ограничава възможността на гражданите да оспорят по съдебен ред тези вземания, когато са налице съмнения за некоректно изчисляване на сметките или злоупотреби. Правото на защита е накърнено, защото отношенията между потребителя и топлоснабдителното дружество, което като правно-организационна форма представлява търговско дружество по смисъла на Търговския закон, се основават на договор. Общ гражданскоправен принцип е, че страните по гражданските, респ. по търговските сделки, са равнопоставени. Тази равнопоставеност обуславя и наличието на еднакви възможности за защита на техните права и законни интереси в рамките на съдебен процес. Очевидно с оспорваната разпоредба на чл. 154, ал. 1 от Закона за енергетиката тези принципни постановки са нарушени. Търговецът-доставчик на топлофикационна услуга е поставен в привилегировано положение в сравнение с клиента-потребител на тази услуга. Тази своеобразна презумпция за верност на топлофикационните сметки не отговаря на принципа на равнопоставеност на страните по един търговски договор. И е направо недопустима, когато отношенията между страните (в случая „потребител-топлофикационно дружество") са изпълнени с редица примери за некоректност от страна на търговското дружество, с конфликти, спорове, недоверие, а в крайна сметка и с достатъчно примери за нарушаване на правата на гражданите от страна на тези дружества.

Всъщност по действащия ГПК, потребителят може да представи своите възражения в 7-дневен срок от получаване на призовката за доброволно изпълнение, но трябва да ги подкрепи с „убедителни писмени доказателства, че присъдената сума не се дължи" (чл. 250 от ГПК). В конкретния случай, когато несъдебното изпълнително основание е извлечение от неплатени сметки към топлофикационно дружество, тази правна възможност за защита изглежда напълно формална. Защото методиката за изчисляване на сметките е изключително сложна и изисква специални технически познания, каквито гражданите обикновено нямат, а още по-малко могат да представят убедителни писмени доказателства в указания 7-дневен срок. Още повече, че това производство по ГПК няма за цел да се установи по несъмнен начин и окончателно действителното правно и фактическо положение между страните.

Така, за длъжника по производството е налице единствено възможност да предяви отрицателен установителен иск по чл. 254 на ГПК.

Б. Създаденото с чл. 154, ал. 1 от Закона за енергетиката несъдебно изпълнително основание се различава съществено от останалите несъдебни изпълнителни основания, които основателно са предвидени от чл. 237, бб. „в"до „и", а също и бб. „л" и „м" от Гражданския процесуален кодекс (ГПК).

Основната разлика е в това, че всички те се отнасят, казано най-общо, до безспорно установено вземане, по което има предварително съгласие от длъжника относно естеството на Вземането и неговия размер, както и има висока степен на сигурност относно автентичността на волята на длъжника. Това прави напълно оправдано от законова и житейска гледна точка да бъде създаден облекчен ред за принудително изпълнение спрямо неизправния длъжник чрез въвеждането на посочените несъдебни изпълнителни основания.

Трябва да се има предвид също така, че доколкото в други закони, на базата на чл. 237, б. „к" от ГПК, е предвиден облекчен ред за издаване на изпълнителен лист, това е предвидено за съвсем друг тип отношения, напр. адвокатски услуги, събиране на държавни вземания от земеделски производители и на вземания на банки, обявени в несъстоятелност (чл. 37, ал. 1 от Закона за адвокатурата; чл. 27, ал. 2 от Закона за подпомагане на земеделските производители; чл. 57, ал. 5 от Закона за банковата несъстоятелност). В този тип особени отношения има предварителна яснота за длъжника относно падежите и размерите на вземанията, както и неговото предварително съгласие върху тях.

Съвсем различно стоят нещата в отношенията „потребител-топлофикационно дружество", защото вземанията на топлофикационните дружества не са установени по безспорен начин чрез определен правновалиден документ, от който да е видна волята и на двете страни по търговската сделка. Тук потребителят не е изразил предварително съгласие за сметките за следващите месеци. Извлеченията от сметки на топлофикационните предприятия не само нямат, а и не могат да имат такова предназначение, защото те показват само какво количество топлоенергия и каква цена топлофикационното дружество е калкулирало за индивидуалния потребител по своя преценка, методика и пр. Но оттук нататък възникват редица въпроси – дали точно толкова топлоенергия реално е доставена на потребителя, спазена ли е възприетата методика за изчисляване на сметките; коректно ли е извършено дяловото разпределение и пр. С други думи, претендираното от едно топлофикационно дружество Вземане не може да се смята за доказано по безсъмнен начин само поради това, че това дружество е изчислило индивидуалната сметка на гражданина по начина, посочен в издадената от него фактура. И в този смисъл, включването на извлеченията от сметки на топлофикационните дружества в кръга на несъдебните изпълнителни основания, е напълно необосновано.

В. Не на последно място, макар и да не е пряко относимо към аргументите за противоконституционност на чл. 154, ал. 1 от Закона за енергетиката, предвидената привилегия за топлофикационните дружества е в разрез с общото право на конкуренцията на Европейския съюз, на което трябва да се подчиняват държавните предприятия и предприятията, на които държавата е възложила специални или изключителни права. Съгласно чл. 86 от ЕИО тези предприятия се подчиняват на разпоредбите на общото конкурентно право. Те ще са задължителни за България не само след присъединяването на страната към ЕС, но действат и сега, в периода преди присъединяването по силата на чл. 66 от Европейското споразумение за асоцииране между Република България и Европейските общности от 1993 г. (Влязло в сила от 1.02.1995 г.).

Г. Това принципно положение е залегнало и в чл. III-166 от проекта за Европейска конституция.

Уважаеми госпожи и господа конституционни съдии,

Моля на базата на тези кратки аргументи да образувате конституционно дело и да обявите за противоконституционна разпоредбата на чл. 154, ал. 1 от Закона за енергетиката. Тази разпоредба противоречи не само на конкретните текстове на чл. 19, ал. 2 и чл. 56 от Конституцията, но и на основния принцип на модерния конституционализъм, че върховенство-

то на закона трябва да бъде съчетано с върховенството на правата на човека.

Предлагам да бъдат конституирани като страни по конституционното дело: Народното събрание, Министерският съвет, Федерацията на потребителите в България, Съюзът на юристите в България, Българският Хелзинкски комитет, Асоциацията за европейска интеграция и права на човека.

Поради високия обществен интерес от повдигнатия въпрос, предлагам също така, по Ваша преценка, делото да бъде разгледано в открито заседание в съответствие с чл. 27, ал. 2 от Правилника за организацията и дейността на Конституционния съд.

30 ноември 2006 г.

Омбудсман на Република България
Гиньо Ганев

ИСКАНЕ

от омбудсмана на Република България по чл. 150, ал. 3 от Конституцията за обявяване на разпоредбите на чл. 143, ал. 4 и чл. 186, ал. 1 от Административнопроцесуалния кодекс за противоконституционни, тъй като нарушават правата на гражданите

УВАЖАЕМИ Г-Н ПРЕДСЕДАТЕЛЮ НА КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД,

УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

На основание чл. 150, ал. 3 от Конституцията на Република България се обръщам към вас с искане да обявите за противоконституционни разпоредбите на чл. 143, ал. 4 и чл. 186, ал. 1 от Административнопроцесуалния кодекс (АПК), тъй като нарушават правата на гражданите.

Мотивите за това са следните:

I. Противоконституционност на разпоредбата на чл. 143, ал. 4 от АПК.

1. Общи съображения.

В чл. 143, ал. 4 от АПК е предвидено, че когато съдът отхвърли оспорването на един административен акт, жалбоподателят (гражданин или юридическо лице) трябва да заплати всички направени разноски по делото, включително минималното възнаграждение за един адвокат, ако държавният орган, чийто акт се обжалва, е ползвал такъв.

Тази разпоредба от АПК противоречи на чл. 4, ал. 1 от Конституцията, който установява върховенството на закона и правовата държава като основополагащи принципи за държавната и обществена система на България. Тя е в разрез и с чл. 56 от Конституцията, който гарантира правото на защита като основно и неотменимо конституционно право на гражданите.

От тези конституционни положения произтичат, от една страна, задължението на административните органи да издават законосъобразни административни актове. И, от друга - правото на всеки гражданин или юридическо лице да обжалва актовете на администрацията, гарантирано от т.нар. обща клауза за обжалваемост на административните актове (чл. 120, ал. 2 от Конститу-

ията). Недопустимо е това право да бъде поставяно под съмнение с потенциалната възможност, предвидена от чл. 143, ал. 4 от АПК, при неблагоприятен изход на съдебния спор, жалбоподателят да бъде обременен със заплащането на разноските по делото.

Омбудсманът смята, че това законово положение реално ограничава конституционно гарантираното право на защита (чл. 56 от Конституцията) и правото на всеки гражданин или юридическо лице да обжалва административните актове (чл. 120, ал. 2 от Конституцията), защото поставя упражняването на тези права в зависимост от техните финансови възможности. По този начин, чрез потенциални финансови тежести, се ограничава достъпът до правосъдие и се ерозира основната функция на правораздаването като същностен белег на правовата държава – да защитава гражданите и юридическите лица, когато техните права и законни интереси са нарушени.

2. Противоречие с чл. 4, ал. 1 от Конституцията.

Посоченият конституционен текст установява върховенството на закона и правовата държава като основополагащи принципи на държавната и обществена система на България.

На пръв поглед, предвиденото с чл. 143, ал. 4 от АПК задължение за заплащане на разноски е следствие от универсалния за правото принцип на справедливостта. Логично изглежда, при наличието на изрично задължение на административния орган да заплати разноските на жалбоподателя при успешно проведено съдебно обжалване на административен акт, реципрочно да бъде предвидено задължение и за другата страна в процеса при обратен изход на делото по обжалване на административен акт. Това е валидно в най-голяма степен в областта на гражданското право, където равнопоставени субекти, след вземане на суверенно решение за защита и реализация на собствени права и интереси, предявяват искове при изначална безспорност на правилото, че загубилата иска страна заплаща разноските, в това число и разходите за адвокат. Преценката на страните за необходимостта от съдебна защита и предявяване на иск е изцяло в частната сфера на съответните лица, елемент от в която са и защитаваните с иска права и интереси.

Задължението за заплащане на разноски по делото е оправдано най-вече в областта на гражданското право, където гражданите, юридическите лица и държавата са равнопоставени.

Не е така обаче в административния процес, защото:

- Обжалването на административен акт е реакция от страна на гражданин или юридическо лице срещу властнически акт на определен държавен орган. Акт, който може да засяга права и интереси на конкретен кръг лица (при индивидуалния административен акт) или такива на неограничен кръг правни субекти (при нормативния административен акт). Връзката между държавата и адресатите на нейните властнически актове е винаги еднопосочна и определящата роля в тази връзка принадлежи на държавата. Чрез своите актове държавата създава правата и задълженията, а адресатите на тези актове са длъжни да се съобразяват с техните предписания. С други думи, няма равнопоставеност от гледна точка на възможността страните да бъдат в идентично материално- и процесуалноправно положение. Правото на обжалване на административните актове е право на "по-слабата" страна; на тази страна, която по принцип следва да се съобразява със задълженията, които й налагат актовете на държавата, постановени от нейните органи.
- Дълг на държавата е да издава законосъобразни актове. Възможността за контрол и последваща реакция от страна на засегнатите от тези актове не може да бъде гарантирана само чрез общите гаранции за справедливост, характерни за гражданския процес. Затова при административното правоотношение неравнопоставеността между органа на власт и гражданина трябва да се преодолява, като се предоставят някои допълнителни гаранции за гражданите. Такава гаранция, например, е премахването на формално справедливото (в общия гражданскоправен казус) изискване за заплащане на разноските при отхвърляне на жалбата срещу административен акт.
- Върховенството на закона при издаването на административни актове не може да се гарантира

с формалното право за съдебно обжалване, щом съществува риск от заплащане на разноските по делото. Този риск би могъл да бъде преодолян от лица с икономически възможности, които освен това са и склонни да поемат рискове с финансови и психологически последици от една съдебна конфронтация с държавата. В сферата на гражданскоправните отношения посочените качества се предполагат при реализирането на икономическите права на гражданите. Докато при защитата на основните граждански права и на принципите на правовата държава, е конституционно неоправдано да бъдат игнорирани лицата без икономически възможности и тези, които не са в състояние да поемат рисковете на съдебен процес с възможни неблагоприятни икономически последици.

- Гарантирането на задължението на държавата да издава законосъобразни актове може да бъде осъществено единствено чрез възможността всеки да се защити пред съда от съответния акт дори и да не притежава финансови възможности. Противното би означавало ограничаване на възможността за съдебна защита на гражданите и юридическите лица от актовете и действията на административните органи и достъпа им до правосъдие.
- Възпиращата роля на задължението за заплащане на съдебни разноски при отхвърляне на съдебната жалба срещу административен акт намалява възможностите за противопоставяне срещу незаконни актове и действия на администрацията и води до нарушаване на установения с Конституцията баланс на отношенията между гражданите и юридическите лица, от една страна, и администрацията – от друга. И, в крайна сметка, до погазване на принципа на правовата държава.
- Държавата е длъжна да защитава издадените от нейните органи и длъжностни лица актове, тъй като това е част от задължението й да издава законосъобразни актове. Властовият ресурс на тези актове, възможността им едностранно да влияят и да засягат правната сфера на неограничен кръг адресати предполага необходимостта от допълнителни гаранции за това, че законосъобразността на издаваните актове може да бъде проверявана от съда по инициатива на същия този кръг адресати.

Задължението на администрацията да издава законосъобразни актове се обезпечава финансово чрез държавния бюджет, формиран от приходи от гражданите и техните организации главно по пътя на данъчното облагане. Защитата пред съда на административните актове не представлява свръхусилие от страна на администрацията извън кръга на същностните й, вменени със закон функции, за което да се дължи допълнително заплащане.

3. Противоречие с чл. 56 от Конституцията.

Този конституционен текст установява правото на защита като основно и неотменимо конституционно право на гражданите.

Омбудсманът смята, че изискването гражданин или организация, които загубят едно съдебно обжалване на административен акт, да заплащат разноските по делото, представлява своеобразно въвеждане на имуществен ценз за упражняването на едно основно конституционно право. Това има сериозен възпиращ ефект по отношение възможността за съдебна защита и по недопустим начин нарушава конституционното право на защита по чл. 56 от Конституцията.

4. Противоречие с чл.120, ал.2 от Конституцията.

Този текст на Конституцията въвежда т.нар. обща клауза за обжалваемост на административните актове.

Самият чл. 120 от Конституцията е израз на разбирането, че е необходима засилена защита на правата на гражданите от актовете на администрацията, в допълнение на основополагащия за правовата държава принцип да не се вреди другиму. Гражданскоправният институт на деликта съдържа в себе си възможности за защита срещу издаването на актове, които непосредствено са увредили съответния техен адресат. Развитие на подобна идея са, например, текстът на чл. 7 от Конституцията, съдебната практика по чл. 49, във връзка с чл. 45 ЗЗД, Законът за отговорността на държавата и общините за вреди и редица други закони (Законът за Министерството на вътрешните работи, Закона за отбра-

ната и въоръжените сили на Република България и др.), с които се предвижда имуществена отговорност на държавата при нарушаване правата на гражданите и при вреди. Очевидно обаче конституционният законодател не е счел подобни законови възможности за достатъчни и е възвел правото на обжалване на актовете на администрацията в конституционен принцип, с произтичащите от това последици. Една от тези последици е посочена в Решение на Конституционния съд № 21/20.10.1995 г. по к. дело № 18/95 г., според което самото нарушаване на норма от по-висок ранг представлява засягане на права с произтичащото от това право на съдебна защита.

II. Противоконституционност на разпоредбата на чл. 186, ал. 1 от АПК (противоречие с чл. 4, ал. 1 и чл. 120, ал. 2 от Конституцията).

В чл. 186, ал. 1 от АПК е предвидено, че подзаконовите нормативни актове могат да бъдат обжалвани от гражданите, организациите и органите, чиито права, свободи или законни интереси са засегнати или могат да бъдат засегнати от него или, за които той поражда задължения.

Тази норма противоречи на принципа на правовата държава - чл. 4, ал. 1 и общата клауза за обжалваемост на административните актове - чл. 120, ал. 2 от Конституцията. Омбудсманът смята, че оспорваната нормативна разпоредба необосновано и в противоречие с цитираните конституционни текстове стеснява кръга на лицата, имащи право да оспорват подзаконовите административни актове, като въвежда условието за доказване на правен интерес от обжалването.

Основна характеристика на правовата държава е върховенството на закона. Действията на всички правни субекти, а на още по-голямо основание на органите на държавата, трябва да са подчинени на това върховенство. Неотменимо конституционно задължение на всички държавни и общински органи, в цялата тяхна йерархия, е да осъществяват дейността си и да изпълняват функциите си законосъобразно. Макар и да не е изрично уредено в конкретен конституционен текст, на това задължение на администрацията съответства правото на всеки гражданин на добро управление. А това означава преди всичко законосъобразно управление, издаване на съответстващи на закона административни актове и пр. Правото на добро управление произтича както от духа на конституционните разпоредби, така и най-пряко от принципа на народния суверенитет – чл. 1, ал. 2 и от принципа на правовата държава – чл. 4, ал. 1 от Конституцията. То е част от Хартата на основните права на Европейския съюз (чл. 41), която е част от правния и обществен ред на ЕС, към който нашата страна се присъединява.

Когато държавата чрез своите органи не действа законосъобразно, т.е. нарушава правото на добро управление, конституционният законодател е предвидил отговорност за вредите, причинени от незаконните актове – чл. 7 от Конституцията, а също така и правото на гражданите да обжалват всички административни актове, които ги засягат – чл. 120, ал. 1 от Конституцията. Конституционният съд вече е имал повод да се произнася относно съдържанието на употребеното в конституционната разпоредба понятие „засягат". В мотивите към Решение № 21/1995 г. по к.д. № 18/95 г. Конституционният съд изтъква:

„Недопустимо е обжалването на акта от лице, чиито права или законни интереси не са нарушени или застрашени."

Чл. 75, ал. 1 от АПК определя нормативните административни актове, като *„подзаконови административни актове, които съдържат административноправни норми, отнасят се за неопределен и неограничен брой адресати и имат многократно правно действие".*

Предвид тази правна характеристика на подзаконовите нормативни актове и произтичащото от принципа на правовата държава задължение за държавата да действа законосъобразно, следва да се изтъкне, че те засягат правата и законните интереси на всеки гражданин и на всяко юридическо лице. Следователно, всеки гражданин и всяко юридическо лице са активно легитимирани да ги оспорват, когато смятат, че те са незаконосъобразни. Не е необходимо жалбоподателят да доказва наличието на пряк, непосредствен и личен интерес от обжалването. Защото конституционните принципи на върховенство на закона и правовата държава предпоставят, че всеки субект на правото има правен интерес от законосъобразно административно управление, което се осъществява и чрез подзаконовите

нормативни актове. В тази връзка, предвиденото в чл. 186, ал. 1 от АПК стесняване на кръга на лицата, които имат право да обжалват подзаконовите нормативни актове чрез въвеждането на изискване те да доказват правен интерес от обжалването, е противоконституционно.

В допълнение към изложените по-горе аргументи, свързани с характера на административното правоотношение и отликите му от гражданскоправното, следва да се има предвид и следното:

- Цитираното по-горе решение на Конституционния съд очертава предела на възможно въздействие от страна на гражданите по повод на подзаконовата нормотворческа дейност на държавата.
- Принципът на правовата държава може да бъде приложен пълноценно само ако бъдат предвидени ефикасни възможности за ограничаване на прояви на злоупотреба с власт. Това е валидно особено на етапа на създаването на правилата за поведение. От тази гледна точка не са достатъчни обичайните класически гражданскоправни форми, характерни за защитата на лични и икономически интереси по отношение на други равнопоставени правни субекти, зад които не стоят държавният авторитет и властническият ресурс на държавата, и основани на принципа за недопустимост да се вреди другиму.

Уважаеми госпожи и господа конституционни съдии,

Моля на базата на тези кратки аргументи да образувате конституционно дело и да обявите за противоконституционни разпоредбите на чл. 143, ал. 4 и чл. 186, ал. 1 от Административнопроцесуалния кодекс (АПК), тъй с тях се нарушават правата на гражданите.

Предлагам да бъдат конституирани като страни по конституционното дело: Народното събрание, Министерският съвет, Висшият адвокатски съвет, Съюзът на юристите в България и Асоциацията за европейска интеграция и права на човека.

19 декември 2006 г.

Омбудсман на Република България
Гиньо Ганев

ИСКАНЕ

от омбудсмана на Република България по чл. 150, ал. 3 от Конституцията за обявяване на част от разпоредбата на чл. 3, ал. 2 от Закона за данък върху добавената стойност, а именно изразът „както и упражняването на свободна професия, включително на частен съдебен изпълнител и нотариус", за противоконституционна, тъй като нарушава правата на гражданите

УВАЖАЕМИ Г-Н ПРЕДСЕДАТЕЛЮ НА КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД,

УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

На основание чл. 150, ал. 3 от Конституцията на Република България се обръщам към Вас с искане да обявите за противоконституционна част от разпоредбата на чл. 3, ал. 2 от Закона за данък върху добавената стойност (Обн., ДВ, бр. 63 от 4.08.2006 г., изм. ДВ, бр. 86 от 24.10.2006 г.), а именно изразът „както и упражняването на свободна професия, включително на частен съдебен изпълнител и нотариус", тъй като нарушава правата на гражданите.

Мотивите за това са следните:

1. С оспорвания текст от Закона за данък върху добавената стойност (ЗДДС) се предвижда процесуалното представителство, осъществявано от адвокатите или техни сдружения по Закона да адвокатурата, дейността на нотариусите и частните съдебни изпълнители да бъде третирана като „независима икономическа дейност" и, следователно, субектите, които извършват такива дейности, са определени като данъчно задължени лица. На това основание, законът постановява, че хонорарите за адвокатски услуги и таксите, които се събират по нотариални и изпълнителни производства, следва да бъдат облагани с данък върху добавената стойност. Тази постановка в Закона за данък за добавената стойност противоречи на:

А. Преамбюла на конституцията и чл. 4, ал. 1, които прогласяват Република България за правова държава;

Б. чл. 6, ал. 2 от Конституцията, който установява принципа на равенство пред закона;

В. на чл. 56 и чл. 134 от Конституци-

ята, които уреждат конституционното право на защита и дейността на адвокатурата като необходим инструмент за гарантиране на това право.

Омбудсманът не оспорва необходимостта от облагане с ДДС на независимата икономическа дейност на свободните професии, както изисква чл. 4, т. 2 от Шестата директива на Съвета (77/388/ЕИО) относно хармонизиране на законодателствата на държавите-членки относно данъците върху оборота – обща система на данъка върху добавената стойност: единна данъчна основа.

Същевременно, следва да се подчертае, че тази директива не съдържа изричен текст, който да включва дейността на адвокати, нотариуси и съдебни изпълнители в нейния обхват.

Нещо повече, тя няма върховенство спрямо Конституцията на Република България и предприеманите от българските власти законодателни мерки по нейното прилагане не могат да противоречат на действащите конституционни разпоредби.

Дори в случаите, когато се касае за ратифициран, обнародван и влязъл в сила международен договор, той има предимство само пред противоречащите му норми на вътрешното законодателство, но не може да нарушава Конституцията. В тази връзка Конституционният съд изрично е подчертал, че *„нормите на инкорпорираните международни договори при противоречия с норми на законови и подзаконови актове от вътрешното законодателство се прилагат с предимство съгласно разпоредбата във Второто изречение на чл. 5, ал. 4 от Конституцията. Те обаче не трябва да противоречат на Конституцията. Този извод се налага от тълкуването на чл. 5, ал. 2 и 4 във връзка с чл. 85, ал. 3 и чл. 149, ал. 1, точка 4 от Конституцията" (Решение № 7 на КС от 1992 г. по к.дело № 6/92 г.).*

Омбудсманът намира за недопустимо приравняването, което българският Закон за ДДС прави към понятията „свободни професии" и „независима икономическа дейност", по смисъла на цитираната директива, на: а) конституционната институция на адвокатурата, която съдейства за реализация на правото на защита на гражданите и б) на изпълнението на делегирани от държавата функции от нотариусите и частните съдебни изпълнители, чрез които се гарантират правата на гражданите, произтичащи от върховенството на закона и правовата държава, като конституционно закрепени принципи. Независимо че въвеждането на ДДС върху тези дейности е ангажимент, поет от България в хода на предприсъединителния процес по преговорна глава 10 „Данъчна политика", евентуалното обявяване на оспорваната разпоредба за противоконституционна би могло да бъде база за искане от българска страна пред Европейската комисия за дерогация на тези изисквания.

2. Сред основните характеристики на правовата държава тук следва да се изтъкнат преди всичко правото на защита, гарантирано и чрез свободната и самоуправляваща се адвокатура; осъществяването на мерки на държавна принуда за гарантиране на правата и законните интереси на гражданите и техните организации в рамките на изпълнителния процес; обезпечаване на правната сигурност на гражданския оборот.

Адвокатите и техните сдружения по Закона за адвокатурата, нотариусите и частните съдебни изпълнители са субектите, които осъществяват и гарантират тези дейности и по този начин формират облика на държавната система като правова, съставляват необходим и присъщ елемент на правовата държава.

А. Адвокатурата е конституционна институция, чийто статут, организация и дейност са установени на конституционно равнище – чл. 134 от Конституцията

„Чл. 134. (1) Адвокатурата е свободна, независима и самоуправляваща се. Тя подпомага гражданите и юридическите лица при защитата на техните права и законни интереси.

(2) Организацията и редът на дейността на адвокатурата се уреждат със закон".

Същината на адвокатската дейност, особено в частта ѝ, свързана с процесуалното представителство, е да съдейства на гражданите да осъществяват едно от своите основни и неотменими конституционни права – правото на защита (чл. 56 от Конституцията). В чл. 2, ал. 2 от Закона за адвокатурата тази дейност е определена въз основа на конституционната разпоредба на чл. 134 като: „дейност, предвидена в Конституцията, за правно съдействие и защита

на свободите, правата и законните интереси на физическите и юридическите лица".

Значението на тази дейност за ефикасното упражняване на правото на защита се подчертава и от предвидената в нормативната уредба „служебна защита", която се осигурява от държавата, дори когато гражданинът няма собствена финансова възможност да ангажира адвокат. Дейността на адвокатурата не е част от свободата на стопанската инициатива в страната (установена с чл. 19 от Конституцията), а изпълнение на конституционно уредена функция, с която се гарантира едно от основните права на гражданите.

По своето съдържание адвокатската дейност не е стопанска дейност и не е насочена към създаване на добавена стойност. В много случаи тя съдейства при решаването на спорове по повод разпределението на добавена стойност и икономически ресурси между субектите на правото, но сама по себе си тази дейност не създава добавена стойност. От тази гледна точка, приравняването на процесуалното представителство, а в по-общ план и на адвокатската дейност въобще, на „независима икономическа дейност" е неоправдано и противоречи на конституционния статус на адвокатурата като „свободна, независима и самоуправляваща се".

Наред с това, предвиденото начисляване на 20 % ДДС върху адвокатската дейност, в т.ч. и върху процесуалното представителство, създава и допълнителни икономически пречки за гражданите, които искат ефикасно да упражнят своето право на защита. Това произтича от естеството на данъка върху добавената стойност, като косвен данък, който се плаща от крайния потребител – в случая от гражданина, който търси защита на своите права и законни интереси. Още повече, че трудно може да се обоснове тезата, че адвокатската услуга има краен потребител. Както основателно е отбелязано в мотивите на Решение № 83 от 1.04.1993 г. на Върховния съд, краен потребител в този случай не е „нито гражданинът на страната, потърсил защита на своите интереси чрез адвокат, нито съдът, пред когото се осъществява тази защита".

В случая е налице и нарушаване на чл. 6, ал. 2 и чл. 19, ал. 2 от Конституцията. А именно, ако адвокатска помощ се ползва от юридическо лице, регистрирано по ДДС, или опосредено от гражданин чрез такова юридическо лице, то такова юридическо лице и/или гражданин няма да заплаща ДДС за оказаната му адвокатска помощ, докато, ако гражданин ползва същата помощ директно, то той ще заплаща ДДС. Създадена е неравнопоставеност между граждани, ползващи правото си на защита директно, и такива, които ползват това право опосредено чрез юридическо лице, както и неравнопоставеност между граждани и юридически лица при осъществяване на стопанска дейност. С това директно се нарушават чл. 6, ал. 2 и чл. 19, ал. 2 от Конституцията.

Нещо повече, практически гражданите са данъчно обложени два пъти по повод на правосъдната дейност. Веднъж, част от данъците, събирани от физически и юридически лица, отива за финансово обезпечаване на съдебната власт и правосъдието, като едно от основните проявления на властническите функции на държавата. И втори път, гражданите плащат ДДС, когато търсят съдействие от адвокати и техните сдружения за осъществяване на конституционното си право на защита пред органите на съдебната власт. Без адвокатурата да е част от йерархията и институциите на съдебната власт, тяхната конституционно отредена роля – да съдействат за защитата на правата и законните интереси на гражданите - е съществен елемент на правосъдието. Тази логика се потвърждава и от систематичното място на разпоредбата на чл. 134 от Конституцията, уреждаща статута и дейността на адвокатурата, която е включена в Глава шеста „Съдебна власт".

Б. Нотариусите обезпечават правната сигурност на гражданския оборот като елемент от характеристиката на правовата държава. На тях държавата делегира извършването на предвидените в закон нотариални действия. Ето защо, дейността на нотариусите не може да се третира като „независима икономическа дейност", тъй като се осъществява по стриктно определен законов ред и процедури. Конституционният принцип на свобода на стопанската инициатива и принципът на свободното договаряне, които са валидни за икономическата дейност въобще, са напълно изключени и несъвместими

с нотариалната дейност. Дори и заплащането на нотариалните услуги става по приета от Министерския съвет тарифа.

Оспорваната разпоредба от ЗДДС създава и предпоставки за неравнопоставено третиране на гражданите при извършване на нотариални действия, с което се нарушава чл. 6, ал. 2 от Конституцията. Защото според тази разпоредба, ДДС се начислява само върху нотариалните такси, събирани от нотариуси, но не и върху таксите за нотариални действия, извършвани от органи на съдебната власт, на местната администрация, дипломатически и консулски представители, които според чл. 81-84 от Закона за нотариусите и нотариалната дейност, също имат нотариални функции. С други думи, въведени са два различни данъчни режима за една и съща дейност, което поставя в неравноправно положение гражданите и юридическите лица, които ползват нотариалните услуги на нотариус и тези, които се обръщат към друг орган, на когото законът е възложил нотариални функции. В същото време законодателят изрично е постановил, че за извършването на нотариални действия от нотариусите и от друг държавен орган се събират еднакви по размер нотариални такси (чл. 85, ал. 2 от Закона за нотариусите и нотариалната дейност).

В. Частните съдебни изпълнители осъществяват част от държавната власт, а именно държавната принуда, по силата на правомощията, които държавата им е делегирала със закон. Тяхната дейност е част от правораздавателната функция и е една от характеристиките на правовата държава. От тази гледна точка, третирането на тази делегирана държавна функция като „независима икономическа дейност" е напълно неоснователно и противоречи на чл. 4, ал. 1 от Конституцията.

Наред с това, чл. 6, ал. 2 от Конституцията обуславя еднакво третиране на длъжниците, независимо от това дали мерките на държавната принуда в изпълнителния процес се прилагат от държавен или от частен съдебен изпълнител. Вместо това, оспорваната разпоредба от ЗДДС предвижда, че с данък върху добавената стойност се облага само дейността на частните съдебни изпълнители.

И тук, както при нотариусите, свободата на стопанската инициатива и договарянето не могат да бъдат прилагани, защото упражняването на властническата функция, делегирана от държавата на частните съдебни изпълнители, става по стриктно определен от закона ред и процедура, а тарифите, по които се заплаща тяхната дейност, е фиксирана от Министерския съвет.

Уважаеми госпожи и господа конституционни съдии,

Моля на базата на тези аргументи да образувате конституционно дело и да обявите за противоконституционна част от разпоредбата на чл. 3, ал. 2 от Закона за данък върху добавената стойност (Обн., ДВ. бр. 63 от 4.08.2006 г., изм. ДВ., бр. 86 от 24.10.2006 г.), а именно изразът „както и упражняването на свободна професия, включително на частен съдебен изпълнител и нотариус", тъй като нарушава правата на гражданите.

Предлагам да бъдат конституирани като страни по конституционното дело: Народното събрание, Министерският съвет, министърът на правосъдието, Висшият адвокатски съвет, Нотариалната камара на Република България, Камарата на частните съдебни изпълнители и Съюзът на Юристите в България.

9 януари 2007 г.

Омбудсман на Република България
Гиньо Ганев

СТАНОВИЩЕ

ОТНОСНО: К.д. № 11 от 2005 г. за установяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 132 г, ал. 3 от Закона за изпълнение на наказанията

1. С определение от 19.01.2006 г. Конституционният съд е конституирал омбудсмана на Република България като страна по к.д. № 11 от 2005 г., образувано по искане на главния прокурор. Определението е постъпило в администрацията на омбудсмана на 23.01.2006 г.

Във връзка с това излагаме следните съображения:

2. Конституцията на Република България в чл. 34, ал. 1, прогласява като едно от основните граждански права свободата и тайната на кореспонденцията и другите съобщения. Ограничения на това право са допустими, съгласно конституционната уредба, само в изрично и изчерпателно установени в ал. 2 на чл. 34 случаи. А именно – „само с разрешение на съдебната власт, когато това се налага за разкриване или предотвратяване на тежки престъпления".

С други думи, изхождайки от фундаменталния характер на това основно право, конституционният законодател постановява, че ограничаването на свободата и тайната на кореспонденцията може да става само по определен ред и при наличие на конкретни конституционно определени предпоставки.

Първо, такова ограничение не може да става по преценка и с акт на административен орган, а само с разрешение на органите на съдебната власт.

И второ, прилагането на такова ограничение на общо основание или на основание, различно от конституционно предвиденото, е недопустимо. Това означава, че контрол върху кореспонденцията и другите съобщения следва да се осъществява, само когато е в пряка връзка с дейността по разкриване и предотвратяване на престъпни актове. Нещо повече, конституционният текст не се отнася до престъпления въобще, а допълнително ограничава възможността за подобна намеса в сферата на личния живот на гражданина, като я свежда само до „тежки престъпления", т.е. престъпления, за които по закон е предвидено „наказание лишаване от свобода повече от пет години, доживотен затвор или доживотен затвор без право на замяна" (чл. 93, т. 7 от Наказателния кодекс).

В това отношение, чл. 139 от НПК, например, въвежда напълно съобразена с конституционните норми процедура по задържане и изземване на кореспонденция, според която такова следствено действие се допуска само – а/ когато е нужно за разкриване и предотвратяване на тежки престъпления, и б/ в досъдебното производство – с разрешение на съдия от съответния първоинстанционен съд, а в съдебната фаза – с решение на съда, който разглежда делото.

3. Конституционната разпоредба на чл. 34 е национална проекция на чл. 8 от Европейската конвенция за защита на правата и основните свободи (ЕКЗПЧОС) относно правото на зачитане на личния и семейния живот, жилището и тайната на кореспонденцията. Намеса на държавните власти в ползването на това право, според конвенцията, се допуска само при наличие на две комулативни предпоставки:

а/ да е предвидена в закон и,

б/ да е необходима в едно демократично общество в интерес на:

- националната или обществената сигурност;
- икономическото благосъстояние на страната;
- за предотвратяване на безредици или престъпления;
- за защита на здравето и морала или,
- за защита на правата и свободите на другите.

С оглед на тези критерии, в свои решения Европейският съд по правата на човека в Страсбург многократно е изтъквал, че наличието на разпоредби в националното законодателство, даващи възможност за автоматично, по силата на нормативните разпоредби, проверяване и контрол на кореспонденцията на задържаните и лишените от свобода, без санкция от съдебните власти, съставлява нарушение на чл. 8 от ЕКЗПЧОС (Petra v Romania, 23.09.1998; Silver and other v United Kingdom, 25.03.1983; Campbell v the UK, 25.03.1992; Calogero Diana v Italy, 15.11.1996 и др.).

4. Оспорената разпоредба на чл. 132 г, ал. 3 от Закона за изпълнение на нака-

занията въвежда като задължително изискване кореспонденцията на лица със статут на обвиняеми и подсъдими, на които е наложена мярка „задържане под стража", да бъде контролирана и проверявана от страна на пенитенциарната администрация.

Този контрол, съгласно цитираната законова разпоредба, е установен като задължение на администрацията и се осъществява на общо основание върху цялата кореспонденция на обвиняемия или подсъдимия, при това без право на административна преценка или изключение. Пенитенциарната администрация извършва тази проверка по силата на самия закон (ex lege), без да е необходимо разрешение от органите на съдебната власт.

По този начин чл. 132г, ал. 3 от Закона за изпълнение на наказанията влиза в пряко противоречие с чл. 34 от Конституцията. Необходимостта от предварителен или последващ съдебен контрол при ограничаване на правата по този конституционен текст е обоснована и в Решение № 1 на Конституционния съд от 10.02.1998 г. по к.д. № 17 от 1997 г. (Обн., ДВ, бр. 19 от 1998 г).

5. С оглед на гореизложените съображения, предлагам Конституционният съд на Република България да уважи искането на главния прокурор по к.д. № 11 от 2005 г. и да обяви за противоконституционна оспорената разпоредба от Закона за изпълнение на наказанията.

09.02.2006 г.

Омбудсман на Република България
Гиньо Ганев

СТАНОВИЩЕ

на омбудсмана на Република България по к.д. № 9/2006 г.

С определение на Конституционния съд от 30.11.2006 г., омбудсманът на Република България е конституиран като страна по конституционно дело № 9 от 2006 г. Делото е образувано по искане на Общото събрание на Наказателната колегия на Върховния касационен съд за установяване на противоконституционност и несъответствие с международни договори, по които България е страна, на § 54 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за изпълнение на наказанията (обн., ДВ, бр. 103 от 2004 г., , изм., ДВ, бр. 86 от 2005 г., в сила от 29.04.2006 г.).

„§ 54. (Изм. - ДВ, бр. 86 от 2005 г., в сила от 29.04.2006 г.) Наказанията поправителен труд без лишаване от свобода, задължително заселване и лишаване от право на местоживеене в определено населено място, наложени преди влизането в сила на този закон, се заменят с пробация от съда по реда на чл. 306 от Наказателно-процесуалния кодекс".

Омбудсманът споделя мотивите, които се изтъкват в искането на Общото събрание на Наказателната колегия на ВКС по следните основни съображения:

1. Оспорваната разпоредба от Закона за изпълнение на наказанията (ЗИН) нарушава чл. 4, ал. 1 от Конституцията, чл. 7, ал. 1 от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи (ЕКЗПЧОС) и чл. 14, т. 7 от Международния пакт за гражданските и политическите права (МПГПП).

Принципът на правовата държава, установен в чл. 4, ал. 1 от Конституцията, обуславя необходимостта промените в законодателството да бъдат съобразявани с основните начала на правото, установени и в действащата нормативна уредба.

Такъв фундаментален принцип в наказателното право е принципът на законоустановеност на наказанието (Nulla poena sine lege). Неговото съдържание се изразява в повелята всяко престъпление да се наказва с онова наказание, което е определено от закона, преди то да е извършено, като се изключва възможността за обратно действие на наказателния закон.

Съгласно чл. 14, т. 7 от МПГПП „никой не може да бъде съден или наказван за престъпление, за което вече е бил окончателно осъден или оправдан съгласно закона и наказателната процедура на всяка страна."

С оспорваната разпоредба на ЗИН тези принципи се нарушават, защото по силата на самия закон (ex lege) се постановява, че вече наложени наказания с влезли в сила присъди се заменят с нов вид наказание, което не е съществувало към момента на постановяване на тези присъди. По този начин се нарушават и редица други основни положения в материалното и процесуално наказателно право, които имат характер на основни начала на този правен отрасъл:

А. формалната законна сила на присъдата, т.е. нейната неотменимост по реда на касационното производство (чл. 412, ал. 2, т. 1 от НПК);

Б. материалната законна сила на присъдата, която се изразява в правилото „non bis in idem" (чл. 24, ал. 1, т. 6 от НПК);

В. задължителността и изпълнителната сила на присъдата (чл. 412, ал. 1 и чл. 413 от НПК).

С оспорвания текст от ЗИН се ревизират постановени и влезли в сила присъди по наказателни дела, при това не само по отношение на вида на наказанието, но и по отношение на неговата тежест. Систематичното и историческо тълкуване на системата на наказанията по чл. 37, ал. 1 от НК показва, че „пробацията" като ново по вид наказание, предвидено с промените в НК от 2002 г., е третирано от законодателя като по-тежко от наказанията „поправителен труд без лишаване от свобода", „задължително заселване" и „лишаване от право на местоживеене в определено населено място". Пробацията е посочена на трето място в систематиката на чл. 37, ал. 1 след доживотния затвор и лишаването от свобода. Докато наказанието „поправителен труд без лишаване от свобода", преди отмяната му през 2002 г., е посочено като четвърто по тежестта си наказание след „пробацията". Същото се отнася и за наказанията „задължително заселване без лишаване от свобода", което е пето по ред, и за „лишаването от право на местоживеене в определено населено място", което преди отмяната му през 2002 г. е посочено на осмо място в системата на наказанията.

2. Оспорваната разпоредба на § 54 от ПЗР на ЗИДЗИН противоречи и на чл. 119, ал. 1 от Конституцията, тъй като по императивен път вменява на съда да замени по реда на чл. 306 от НПК посочените в нея наказания с пробация. Това е недопустимо, тъй като тези наказания вече са наложени преди влизането в сила на оспорваната законова норма, при това със стабилни съдебни актове, които се ползват със сила на пресъдено нещо. Т.е. с това императивно изискване законодателят навлиза в територията на правораздаването. А в цитираната конституционна разпоредба изрично е постановено, че правораздаването се осъществява само от съдилищата.

Воден от гореизложените аргументи, омбудсманът на Република България предлага на Конституционния съд да уважи искането на Общото събрание на Наказателната колегия на Върховния касационен съд и да обяви за противоконституционна и несъответстваща на международните договори, по които България е страна, разпоредбата на § 54 от Преходните и заключителни разпоредби на ЗИД на ЗИН.

09.01.2007 г.

Омбудсман на Република България
Гиньо Ганев

ПРИЛОЖЕНИЕ 4: ПРЕПОРЪКИ НА ОМБУДСМАНА КЪМ ДЪРЖАВНИТЕ И ОБЩИНСКИ ОРГАНИ И ТЕХНИТЕ АДМИНИСТРАЦИИ ЗА ИЗРАБОТВАНЕ НА ВЪТРЕШНО-АДМИНИСТРАТИВНИ ПРАВИЛА ЗА РАБОТА ПРИ ПРОВЕРКИ НА ОМБУДСМАНА

ПРЕПОРЪКИ

НА ОМБУДСМАНА НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ КЪМ ДЪРЖАВНИТЕ И ОБЩИНСКИ ОРГАНИ И ТЕХНИТЕ АДМИНИСТРАЦИИ ЗА ИЗРАБОТВАНЕ НА ВЪТРЕШНО-АДМИНИСТРАТИВНИ ПРАВИЛА ЗА РАБОТА ПРИ ПРОВЕРКИ НА ОМБУДСМАНА

Основни идеи в дейността на омбудсмана

Българският омбудсман стои в основата на гражданския контрол върху администрацията и нейните взаимоотношения с гражданите. Омбудсманът се застъпва за правата и свободите на гражданите пред държавните и общинските органи и техните администрации и лицата, на които е възложено да предоставят обществени услуги /например топлофикационни, електроразпределителни, водоснабдителни, телефонни, транспортни и др./

- С жалба гражданите могат да поискат съдействието на омбудсмана, когато с административен акт, с незаконно действие или с незаконно бездействие на органите и лицата, предоставящи обществени услуги, са засегнати или нарушени техни права и свободи, както и при прояви на лоша администрация – злоупотреба с власт, незаконни процедури, небрежност, недобросъвестност, некомпетентност, неспазване на установени срокове, липса или отказ на информация, неспособност за изпълнение на задълженията, липса на прозрачност, дискриминация, юридическа грешка и други.
- Лоша администрация е налице винаги, когато държавните или общински органи и техните администрации, както и лицата, предоставящи обществени услуги, не действат в съответствие с правило или принцип, които са задължителни за тях.
- Гражданите могат да подават сигнали до омбудсмана за случаи на злоупотреба с власт, корупция, лошо управление на държавно или общинско имущество или за други незаконосъобразни или нецелесъобразни действия или бездействия на административни органи и длъжностни лица в техните администрации, с които се засягат държавни или обществени интереси, права или законни интереси на други лица.
- Държавните и общинските органи и техните администрации и лицата, на които е възложено да предоставят обществени услуги, са длъжни да приемат, разглеждат и отговарят в срок от 14 дни, считано от датата на получаването на предложенията, препоръките и сигналите на омбудсмана, отправени до тях.

Проверки на омбудсмана

Омбудсманът извършва проверки по жалби и сигнали на граждани или по собствена инициатива. При проверките омбудсманът установява, събира и анализира обстоятелствата от значение за решаване на случая. В хода на проверката той може да изисква становище и/или информация от проверяваните органи и лица, както и да извършва проверки на място лично или чрез свои представители.

При всички свои проверки омбудсманът е в непосредствен контакт с ръководителите и администрациите на проверяваните органи и лица. Във връзка с това би било добре да се имат предвид задълженията, произтичащи от нормативната уредба и добрите практики за взаимодействие между институциите. Така например:

- Омбудсманът може да уведомява органите и лицата, които са обект на проверка за времето и мястото, на което ще се извърши проверката по жалба или сигнал на гражданин. Органите и лицата, които са обект на проверка, са длъжни да предоставят исканата от омбудсмана информация и да му оказват съдействие във връзка с извършваните проверки по жалби и сигнали. Неизпълнението на това задължение съставлява нарушение на Закона за омбудсмана.
- При извършването на проверка на място представителите на омбудсмана имат право:
  - на свободен достъп до създадените или съхраняваните от органите и лицата – обект на проверката, документи, до техните регистри, включително и тези за входяща и изходяща кореспонденция;
  - да изискват устни и писмени обяс-

нения от проверяваните органи и лица;

- да изискват предоставяне на копия от писмени документи и други информационни носители във връзка с въпросите, по които се извършва проверката.

■ За извършена проверка на място представителите на омбудсмана съставят протокол, който се подписва и от представител на органите и лицата, които са обект на проверката. Омбудсманът може да извършва и допълнителни проверки по своя преценка, когато това е необходимо за пълно и всестранно изясняване на обстоятелствата по случая.

■ В хода на проверката омбудсманът може да предложи посредничеството си за доброволно уреждане на спора. Ако предложението бъде прието, омбудсманът съдейства на страните за споразумение.

Правила за работа с предложенията, препоръките, сигналите и становищата на омбудсмана

Проверката на омбудсмана приключва, след като се изяснят обстоятелствата от значение за случая. Въз основа на получените данни, омбудсманът изготвя писмени предложения, препоръки или становища.

■ Предложенията, препоръките, сигналите и становищата на омбудсмана могат да съдържат и:

- оценка дали конкретният спор е следствие на проява на лоша администрация и в какво се състои тя;
- предложение за начин и способи за уреждане на спора;
- предложение за извършването на дължими от органите и лицата действия, съответно за преустановяване на незаконни техни действия или бездействия;
- предложение за възстановяване на нарушени права и свободи;
- искане за издаване на административни актове от органите и лицата, когато това е предвидено в закон;
- искане за възобновяване на административно производство, когато са налице условията по чл. 100 от Административнопроцесуалния кодекс;
- препоръки за отстраняване на констатираните при проверката причини и условия за нарушаване на правата и свободите на гражданите;
- препоръки за подобряване на работата с граждани в администрацията на проверяваните органи и лица.

■ Съгласно Закона за омбудсмана, в 14-дневен срок от получаване на предложенията, препоръките и становището на омбудсмана, органите и лицата са длъжни да го разгледат и да уведомят писмено и мотивирано омбудсмана за предприетите от тях мерки. Виновното неизпълнение на това задължение е нарушение по Закона за омбудсмана.

■ Омбудсманът подава сигнал съгласно Глава Осма от Административнопроцесуалния кодекс, когато при проверката са събрани данни за злоупотреби с власт, корупция, лошо управление на държавно или общинско имущество или за други незаконосъобразни или неправилни действия или бездействия на органите или лицата, или на длъжностни лица от техните администрации, с които се засягат държавни или обществени интереси или права и законни интереси на граждани.

■ Случаи, в които омбудсманът констатира незаконосъобразен подзаконов нормативен акт, който нарушава правата и свободите на гражданите, той прави предложение пред органа, който го е издал, актът да бъде изменен или отменен. Този орган разглежда предложението в срок от един месец и уведомява омбудсмана за своето решение по поставения въпрос. Ако счете, че предложението е основателно, в тримесечен срок органът изменя или отменя своя акт и уведомява омбудсмана за това.

Предложенията, препоръките и становищата на омбудсмана се основават на върховенството на закона и заедно с това - на върховенството на правата на човека. Тяхната висока обществена и морална стойност изисква държавните органи и техните администрации да се съобразяват с направените им предписания от страна на омбудсмана. Това е в духа на добрите практики за функциониране на държавните институции и отговаря в най-пълна мяра на обществения интерес.

Би следвало държавните и общинските органи и техните администрации и лицата, на които е възложено да предоставят обществени услуги, да имат предвид така предложените идеи при изработването на своите Вътрешноадминистративни правила за работа при проверки, извършвани от омбудсмана, и за съобразяване с неговите предложения и препоръки, съгласно Раздел I, т. 7 от Стратегията за прозрачно управление и за превенция и противодействие на корупцията.

Омбудсман на Република България

Гиньо Ганев

СВЕТЛИНА,
А НЕ СЯНКА
ВЪРХУ ПРАВАТА
НА ЧОВЕКА

ОМБУДСМАН
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

София 1000, ул. „Г. С. Раковски" № 155
тел: (02) 810 69 55, 980 95 10 | факс: (02) 810 69 63
e-mail: priemna@ombudsman.bg
www.ombudsman.bg